

Plan van aanpak

Uitwerking bestuurlijke verkenning samenwerking omgevingsdiensten Noord-Holland

Bestuurlijke samenvatting

Dit plan van aanpak beschrijft hoe de provincie Noord-Holland en de vier omgevingsdiensten de bestuurlijke verkenning vertalen naar een gedragen, uitvoerbaar en gefaseerd vervolg. Uitgangspunt is versterking van het VTH-stelsel via intensieve samenwerking, met behoud van nabijheid in de uitvoering en met een herkenbare gezamenlijke voorkant voor inwoners en bedrijven. Het plan richt zich op concrete keuzes op basis van de aanbevelingen uit de bestuurlijke verkenning uitgevoerd door dhr. Hoes. De kernpunten zijn eenduidige governance, één loket voor inwoners en bedrijven, bundeling van expertise, uniforme data en definities, ketensamenwerking en bestuurlijke besluitvorming. Zwaardere organisatievormen, waaronder fusie, worden niet op voorhand gekozen, maar alleen uitgewerkt waar een afzonderlijk traject daarvoor aanleiding geeft.

1. Aanleiding

De provincie en de omgevingsdiensten zien het als een gezamenlijke opgave het VTH-stelsel op provinciaal niveau te versterken. Hierbij wordt nadrukkelijke gekeken naar de constatering vanuit het rapport 'om de leefomgeving' en het daaropvolgende interbestuurlijk programma VTH. Vanuit dit traject is ingezet op versterking van het stelsel door het oprichten van een landelijke kennisinfrastructuur, data gedreven werken en versterking van de samenwerking op basis van de 1-6-28 methodiek¹. Daarnaast zijn er aanbevelingen voor versterking op provinciaal en lokaal niveau. Met dit PVA richten wij ons op deze laatste twee niveaus. Om de samenwerking te verdiepen en te versnellen heeft PNH in 2025 een bestuurlijke verkenners aangesteld met de opdracht draagvlak en kansen voor samenwerking te inventariseren. Dit heeft geresulteerd in rapport Hoes. De provincie en omgevingsdiensten hebben afgesproken dit rapport gezamenlijk te duiden en waar relevant te vertalen naar een aanpak. Dit is de aanleiding voor dit plan van aanpak. In de uitwerking van dit plan wordt nadrukkelijk rekening gehouden met de landelijke ontwikkelingen, de bestaande samenwerking en de stappen die de diensten individueel zetten om het stelsel te versterken.

Om te komen tot dit plan van aanpak zijn er meerder gesprekken geweest met directieleden van de provincie en de omgevingsdiensten. Deze gesprekken hebben de eerste richting/uitgangspunten opgeleverd voor dit plan van aanpak en de verder uitwerking.

2. Doel van dit plan van aanpak

Dit plan van aanpak heeft als doel om de bestuurlijke verkenning te vertalen naar een concreet en bestuurlijk hanteerbaar vervolgtraject.

De uitwerking richt zich op:

- het aanbrengen van focus in de belangrijkste thema's;
- het organiseren van een heldere uitwerkingsstructuur;
- het voorbereiden van bestuurlijke besluitvorming.

Dit moet leiden tot:

- een gezamenlijke bestuurlijke duiding;

¹ De 1-6-28 methodiek is een organisatiestructuur en kennisinfrastructuur voor de Nederlandse Omgevingsdiensten (OD's). De structuur is ontworpen om de samenwerking, kennisdeling en uniformiteit binnen het VTH-stelsel (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) landelijk te versterken.

De cijfers staan voor de volgende drie schaalniveaus

- **1: Landelijk niveau (Omgevingsdienst NL - ODNL)**
Het centrale bureau van Omgevingsdienst NL behartigt de belangen op landelijk niveau. Zij fungeren als hét landelijke expertisecentrum en onderhouden het contact met ministeries (zoals IenW en EZ), IPO en de VNG.
- **6: Regionaal niveau (Landsdelen / Regio's)**
Nederland is opgedeeld in zes regio's (landsdelen) die aansluiten bij de provinciegrenzen. Per regio wijzen de OD's zogenoemde *kennisregisseurs* en *kennisvertegenwoordigers* aan. Zij coördineren de uitwisseling van kennis over specifieke thema's.
- **28: Lokaal / Uitvoerend niveau (De individuele Omgevingsdiensten)**
Dit zijn de 28 individuele regionale omgevingsdiensten die de feitelijke VTH-taken uitvoeren. Vanuit elk van deze 28 diensten is er een contactpersoon (vaak een 'kennismakelaar') aangesteld die zorgt dat lokale casussen, vragen en innovaties doorstromen naar de andere niveaus.

- concrete uitwerkingen per thema;
- een uitvoeringsagenda voor de korte termijn;
- een ontwikkelagenda voor de middellange en lange termijn.
- afstemming met lopende landelijke en provinciale trajecten.

3. Bestuurlijke uitgangspunten

Voor de uitwerking gelden de volgende uitgangspunten:

- De huidige samenwerkingsagenda van de vier OD's blijft onverkort van kracht.
- De ontwikkeling verloopt stapsgewijs, met intensieve samenwerking als hoofdroute.
- De één-loketgedachte uit de Omgevingswet is richtinggevend voor de dienstverlening. Tegelijkertijd is de realisatie hiervan een complexe opgave, die vraagt om zorgvuldige afstemming tussen betrokken partijen, aanpassing van werkprocessen en mogelijk stapsgewijze implementatie.
- Vergunningverlening, toezicht en handhaving blijven als samenhangend geheel georganiseerd.
- Expertise wordt waar nodig doelmatig bovenregionaal gebundeld, met behoud van nabijheid in de eerste lijn op basis van de zogenaamde 1-6-28 methodiek.
- Er wordt aangesloten bij landelijke ontwikkelingen via Omgevingsdienst NL.
- Uniforme data, definities en stuurinformatie zijn randvoorwaardelijk voor samenwerking en kwaliteitssturing.

4. Beoogde resultaten

De uitwerking leidt tot de volgende producten:

- Een bestuurlijke oplegnotitie met gezamenlijke duiding, voorkeursrichtingen en besluitpunten.
- Uitwerking van de mogelijke samenwerking o.b.v. dit PVA
- Een bestuurlijke routekaart met planning voor behandeling in overleg met DB-voorzitters, daarna in DB's en vervolgens in AB's.
- Een uitvoeringsagenda voor jaar 1 en een meerjarige ontwikkelagenda.

5. Werksporen

De uitwerking van de bestuurlijke verkenning is georganiseerd langs een aantal samenhangende werksporen. Gezamenlijk vormen zij de route naar een gefaseerde versterking van het VTH-stelsel.

5.1 Bestuurlijke duiding en besluitvorming

Dit werkspoor vertaalt de verkenning naar een bestuurlijk hanteerbaar besluitdocument. Doel is te komen tot een eenduidige interpretatie, gezamenlijke duiding en een route naar besluitvorming.

Activiteiten:

- Opstellen van een concept gezamenlijke duiding.
- Verwerken van reacties van provincie en omgevingsdiensten.
- Opstellen van verdere uitwerking en fasering.
- Voorbereiden van bespreking met DB-voorzitters en doorgeleiding naar AB's.

5.2 Één loket en dienstverlening

Het concept 'één loket' wordt verder uitgewerkt in verschillende varianten die aansluiten bij een intensief samenwerkingsmodel tussen de betrokken organisaties. Daarbij is er een duidelijke koppeling met de inhoudelijke thema's en opgaven waar de samenwerking zich op richt. Afhankelijk van de aard van het thema, de gewenste mate van integratie en de uitvoeringspraktijk, kan worden gekozen voor een passende invulling van het loket. In de uitwerking worden meerdere richtingen verkend. Zo kan gedacht worden aan een variant waarin wordt gewerkt met een accountmanagermodel: bedrijven hebben daarbij één vast aanspreekpunt dat hen begeleidt en de weg wijst, terwijl de uitvoering van taken bij de afzonderlijke omgevingsdiensten blijft. Een andere mogelijkheid is het inrichten van één loket specifiek voor vergunningverlening, waarbij aanvragen centraal worden ontvangen en gecoördineerd, terwijl toezicht en handhaving via de bestaande structuren blijven verlopen. Daarnaast kan worden gekozen voor een meer thematische benadering, waarbij per domein een loket wordt ingericht dat verantwoordelijk is voor een specifiek beleids- of uitvoeringsgebied en de bijbehorende werkzaamheden integraal uitvoert. Daarnaast kan een variant worden overwogen in de vorm van een integraal loket. In deze vorm fungeert het loket als volledig centraal aanspreekpunt voor ondernemers en worden alle relevante taken – van vergunningverlening tot toezicht en handhaving – vanuit één organisatieonderdeel uitgevoerd. In de komende fase worden onder andere deze varianten nader uitgewerkt.

en wordt onderzocht of er nog andere varianten mogelijk zijn. De uit te werken varianten worden onder andere beoordeeld op uitvoerbaarheid, effectiviteit, bestuurlijke inpasbaarheid en de mate waarin zij bijdragen aan een eenduidige en toegankelijke dienstverlening voor bedrijven.

Activiteiten:

- Uitwerken van de varianten, en beoordelen of er varianten ontbreken:
- Per variant de effecten in beeld brengen op dienstverlening, governance, informatievoorziening, nabijheid en uitvoerbaarheid.
- Per variant beoordelen in welke mate zij bijdragen aan een eenduidige en toegankelijke dienstverlening voor bedrijven.

5.3 Governance en samenwerkingsstructuren

In dit werkspoor worden de Directietafel (operationeel) en de Provinciale Regietafel (strategisch) nader uitgewerkt. Uitgangspunt is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten op bestaande structuren.

De **directietafel**, bestaande uit de OD-directeuren en een provinciale directeur, zorgt voor gezamenlijke sturing op de uitvoering en afstemming tussen de omgevingsdiensten. Het doel is een centraal platform waar capaciteit, prioriteiten, data en ketenafstemming voor het provinciale werkgebied worden besproken.

Mogelijke onderwerpen voor directietafel zijn:

- gezamenlijke inkoop;
- regionale opgaven;
- uniformering van werkwijzen en documenten;
- kwaliteitscriteria 3.0.

Activiteiten:

- Uitwerken van opdracht, samenstelling, mandaat en werkwijze van de Directietafel.
- Klein beginnen met een beperkte agenda en daarna stapsgewijs opschalen.
- Uitwerken van de rol van de provincie in procesregie en samenhang.
- Opstellen van een eerste gezamenlijk jaarprogramma met rapportages.

Het rapport Hoes adviseert de inrichting van een **provinciale regietafel** onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koning, met milieucriminaliteit als mogelijk hoofdthema. De regietafel zorgt voor strategische sturing, prioritering en besluitvorming over opgaven die meerdere bestuurslagen en ketenpartners raken. Dit platform kan bijdragen aan de versterking van de ketensamenwerking tussen omgevingsdiensten, politie, Openbaar Ministerie en waterschappen. Onderzocht kan worden of bestaande overlegstructuren kunnen worden uitgebreid en welke partners daarbij betrokken moeten zijn. De verdere afbakening van de regietafel wordt nog nader uitgewerkt.

Dit werkspoor verbindt VTH nadrukkelijk met de bredere veiligheids- en gezondheidsketen.

Activiteiten:

- Uitwerken van nut/noodzaak, doel, scope, samenstelling en agendering van de Provinciale Regietafel.
- Organiseren van regionaal BOA-overleg per OD-gebied, waarin signalen van milieucriminaliteit en ondermijnende criminaliteit vroeg worden gedeeld en interventies worden gecoördineerd
- Uitwerken van de relatie met politie, Openbaar Ministerie, RIEC, GGD, veiligheidsregio's en waterschappen.
- Verkennen van aansluiting op bestaande overlegstructuren, zoals de Regietafel PPLG & Stikstof.

5.4 Expertisecentra

Dit werkspoor geeft invulling aan dataharmonisatie, informatiegestuurd werken en gedeelde expertise.

In het overleg is vastgesteld dat voor dit onderwerp wordt aangesloten bij de landelijke lijn via Omgevingsdienst NL (ODNL). Voor thema's als Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) wordt een landelijke aanpak ontwikkeld. Tegen die achtergrond wordt in Noord-Holland niet ingezet op de ontwikkeling van een eigen regionale structuur voor expertisecentra. Mocht de behoefte er zijn om vanuit de landelijke kennisinfrastructuur in de uitwerking, implementatie of uitvoering gezamenlijk op te trekken dan is hiervoor al een structuur aanwezig, te weten de samenwerkingsagenda en reguliere 4-OD overleggen op directieniveau.

Activiteiten:

- Bepalen welke onderdelen provinciebreed worden uitgewerkt en welke via Omgevingsdienst NL lopen.
- Uitwerken van minimale dataset, definities en een eerste dashboardset.
- Uitwerken van afspraken over kwaliteitsborging, inzet, functionele aansturing en kostendekkendheid.

5.5 Aansluiting op fusieverkenning IJmond – Noordzeekanaalgebied

De betrokken partijen starten vanuit verschillende vertrekposities en met verschillende perspectieven op het eindbeeld. In de uitwerking van dit plan van aanpak worden deze perspectieven samengebracht en vertaald naar een gezamenlijke, uitvoerbare invulling.

Alle omgevingsdiensten werken aan de individuele robuustheid opgaven. Het bestuur van OD IJmond heeft aangegeven niet op zelfstandige basis aan het omzetcriteria te kunnen voldoen. Daarnaast ziet zij de opgaven veranderen en daarmee de noodzaak intensiever te gaan samenwerken of fuseren. In dit kader heeft het bestuur besloten een fusie met robuuste omgevingsdienst te verkennen. De verkenning naar een fusie tussen IJmond en Noordzeekanaalgebied loopt parallel, maar blijft als apart traject herkenbaar.

Activiteiten:

- Bestuurlijke en procesmatige afstemming tussen beide trajecten.
- Expliciet onderscheiden welke onderdelen provinciebreed zijn en welke alleen deze twee diensten raken.
- Zorgen dat de besluitvorming logisch op elkaar aansluit zonder de trajecten inhoudelijk te vermengen.

6. Organisatie

De uitwerking wordt georganiseerd via een stuurgroep op directieniveau van provincie en omgevingsdiensten voor procesbewaking en besluitvoorbereiding, thematische subgroepen per werkspoor en het regionaal bestuurlijk VTH overleg voor afstemming over samenhang, prioritering en uitvoering.

De provincie voert de procesregie en bewaakt samenhang, voortgang en aansluiting op ketenpartners en Flevoland.

7. Planning

In het kader van een gefaseerde uitvoering is de aanpak opgebouwd uit drie fasen: een korte termijn (0-12 maanden), een middellange termijn (1-3 jaar).

Fase 0: uitwerking tot aan de zomer

- Vaststellen van het plan van aanpak als startdocument door PS, DB's en AB's.
- Instellen van subgroepen en benoemen van trekkers.
- Opstellen van een bestuurlijke routekaart voor DB- en AB-behandeling.
- Opleveren van een integrale uitwerking en bestuurlijke oplegnotitie.

Fase 1: korte termijn 0–12 maanden

- Verkennen op welke inhoudelijke thema's het VTH stelsel voor de korte termijn versterkt kan worden door samen te werken
- Inrichten van de werkgroepen en vaststellen van een eerste gezamenlijk jaarprogramma.
- Uniformeren van minimale dataset en definities.
- Starten van regionaal BOA-overleg.
- Verkennen van structurele afstemming met waterschappen en Flevoland.
- Vervolg geven aan de fusieverkenning IJmond–Noordzeekanaalgebied.

Fase 2: middellange termijn 1–3 jaar

- Borgen van datagedreven werken met dashboards en uniforme rapportages.
- Inrichten van de Provinciale Regietafel.
- Verdiepen van ketensamenwerking en gezamenlijke programmering.

8. Rollen en verantwoordelijkheden

- Regionaal bestuurlijk VTH overleg: operationele afstemming, prioritering, monitoring en voorbereiding van het gezamenlijke jaarprogramma.
- Provincie Noord-Holland: procesregie, bestuurlijke afstemming en verbinding met ketenpartners.

- Omgevingsdiensten: inhoudelijke inbreng, toets op uitvoerbaarheid en voorbereiding van bestuurlijke keuzes.
- DB's en AB's: bestuurlijke bespreking en besluitvorming over richting, fasering en implementatie.

9. Randvoorwaarden en risico's

- Zonder uniforme data en definities blijft sturing op kwaliteit kwetsbaar.
- Zonder kostendekkende afspraken over basis- en plustaken ontstaan onduidelijkheden in verantwoordelijkheden en financiering.
- Landelijke ontwikkelingen moeten waar mogelijk worden benut om dubbel werk te voorkomen.
- Op landelijk niveau zijn er uitgangspunten gedefinieerd om te komen tot robuuste diensten, bij de uitwerking moet rekening gehouden worden wat de impact is op deze uitgangspunten en afgewogen worden hoe de oplossing zich verhoudt tot het versterken van de individuele dienst en/of fusie.