

Hoe verder met Bestuurlijk Akkoord regionale uitvoeringsdiensten

Noordzeekanaalgebied+?

Concept, 19 februari 2019

1. De opgave

Oprachtgevers willen helderheid over toekomstige koers

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) en de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) werken sinds hun oprichting op diverse terreinen samen. Dat is mede ingegeven door de logica van het gebied, waar de 'natte as' het Noordzeekanaalgebied is. Die geografische logica is overigens niet weerspiegeld in een organisatorische werkelijkheid (maar hierover later meer). Daar liggen allerlei historische oorzaken aan ten grondslag. Die oorzaken zijn de onderstroom voor de vastlegging in het 'Bestuurlijk akkoord regionale uitvoeringsdiensten Noordzeekanaalgebied+' uit 2012. Het oorspronkelijke eindbeeld van dat akkoord, de realisatie van één omgevingsdienst in het Noordzeekanaalgebied per 1 januari 2015, is niet gerealiseerd. De afgelopen jaren is de focus, zowel in de organisaties als bestuurlijk, verlegd naar samenwerking in plaats van fusie. Door deze verschuiving en als gevolg van het langzame, diffuse en zelden openlijk door partijen benoemde proces over waar het naar toe moet, hangt het bestuurlijk akkoord nu in 2019 als een fata morgana boven de markt. De besturen van beide Omgevingsdiensten (OD-en) en van de provincie Noord-Holland (PNH), en daarmee alle deelnemers aan het bestuurlijk akkoord, wensen helderheid over de toekomstige richting. Is een fusie nog steeds het wenkend perspectief of is een verdere samenwerking of een mogelijke andere route de gewenste richting? Samenwerking en/of fusie is daarbij een middel om iets te bereiken en niet een doel op zich. Het onderzoek is in opdracht van het Bestuurlijk Kernteam als collectief opdrachtgever uitgevoerd door Arena Consulting Group BV.

Insteek van deze verkenning

Dit is niet het eerste onderzoek naar de samenwerking van beide OD-en. In de afgelopen jaren zijn diverse notities, verslagen en rapporten verschenen. In deze verkenning is daarvan ook gebruik gemaakt (zie bijlage 1). Deze kwalitatieve en explorerende verkenning benadert de samenwerkingsopgave vanuit de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe is de huidige samenwerking tussen de OD-en en met andere partijen in het gebied vormgegeven?
2. Wat zijn de opgaven (risico's, knelpunten en ambities) en ontwikkelingen rond de natte as van het NZKG-gebied die raken aan de rol/taak van de OD-en, binnen het mandaat van de OD-en?
3. In hoeverre en op welke terreinen levert een samenwerking meerwaarde op voor de samenleving (burgers, bedrijven/markt en overheden)?
4. Waar bestaat de samenwerking uit en wat betekent dit voor de ambitie (fusie) in het bestuurlijk akkoord?

In de verkenning stonden naast de beelden van de betrokken bevoegd gezagen ook de opvattingen van de kernspelers in het NZKG-gebied centraal. Door middel van interviews met het Havenbedrijf Amsterdam en IJmond, de veiligheidsregio's, de waterschappen en Rijkswaterstaat, belangenorganisaties van bedrijven en TaTa Steel is het beeld van de kernspelers opgehaald. Daarnaast zijn er interviews geweest met de gemeenten langs het Noordzeekanaalgebied. Een overzicht van de geïnterviewde organisaties en personen is opgenomen in bijlage 2. Ook vond bronnenonderzoek plaats (bijlage 1). En gelet op de ophef rond de grafietuitstoot van TaTa Steel c.q. Harsco is de krant goed gelezen ...

2. De wordingsgeschiedenis

Deelnemers Bestuurlijk Akkoord

De gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Haarlem, Haarlemmermeer, Ouder Amstel, Purmerend, Uithoorn, Zaanstad, Milieudienst IJmond namens IJmond-gemeenten en de Provincie Noord-Holland¹ hebben op 23 februari 2012 het bestuurlijk akkoord gesloten waarin afspraken (inhoudelijk, organisatorisch en procesmatig) zijn gemaakt over de samenwerking tussen beide omgevingsdiensten teneinde te komen tot één omgevingsdienst in het NZKG per 1 januari 2015. De uitvoering van het akkoordafspraken vond onder aansturing en verantwoordelijkheid van het bestuurlijk kernteam (gedeputeerde en voorzitters van het bestuur van beide OD-en) plaats. De afgelopen jaren zijn periodiek voortgangsrapportages opgesteld.

Doel, argumenten en voorwaarden Bestuurlijk Akkoord

Het doel van het Bestuurlijk Akkoord is een verbetering van de samenhang en de kwaliteit van de handhaving en vergunningverlening door bovenregionale samenwerking binnen de grenzen van de drie veiligheidsregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland en Zaanstreek-Waterland op thema's als luchtkwaliteit, externe veiligheid, geluid en ketenproblematiek rond afval, asbest en grondstromen. Het Bestuurlijk Akkoord moest leiden tot een gelijk speelveld voor burgers en het bedrijfsleven. Dit was de oorspronkelijke invalshoek en dat is nog steeds de vigerende, officiële lezing. In 2012 en in de loop van de tijd zijn in onderzoeken, verslagen e.d., aanvullende argumenten en/of doelen gekoppeld aan de fusie-opgave in het bestuurlijk akkoord:

- Er is verbondenheid in het gebied in termen van economie, veiligheid, gezondheid, ruimte en milieu/duurzaamheid en er zijn drie cruciale bedrijfsgebieden (Schiphol, Noordzeekanaal/Havens en TaTa Steel) die om een integrale benadering en afweging vragen. Gebiedsoverschrijdende problemen vragen om een adequate aanpak en daarbij is eenheid in gezag en consistentie in beleid noodzakelijk. Met één organisatie is dit hoe dan ook eenvoudiger te organiseren.
- Het aantal OD-en beperkt te houden was de provinciale ambitie. De lijn was: bij voorkeur één omgevingsdienst voor het zuidelijke en één voor het noordelijke deel van de provincie om de bestuurlijke drukte te beperken, de afstemming eenvoudiger te houden en de slagkracht te vergroten.
- Met een fusie kon de nieuwe omgevingsdienst voor het NZKG-gebied voortborduren op de sterke, reeds bestaande basis van de milieudienst IJmond.
- Bundeling en opbouw van kennis, kunde en expertise voor het gehele gebied zorgt voor het nodige tegenwicht richting de aanwezige grote bedrijven (die zelf ook veel kennis van zaken in huis hebben).
- Een grotere omgevingsdienst realiseert meer efficiency en vermindert de toezichtlast voor het bedrijfsleven.

Ondanks dat de essentie van het bestuurlijk akkoord ligt in verbetering van de VTH-taken en gelijk speelveld voor burgers en het bedrijfsleven, is er in de loop van de tijd meer aan 'opgehangen' om de fusie-ambitie te ondersteunen. Dit betroffen inhoudelijke, bedrijfsmatige en strategische argumenten.

Een belangrijke voorwaarde voor een samenvoeging was een gelijkblijvende of verbeterde prijs-/kwaliteitsverhouding voor de deelnemers aan beide omgevingsdiensten. Onderzoeken leidden tot de

¹ Bij het sluiten van het Bestuurlijk Akkoord waren nog niet alle gemeenten in de regio IJmond onderdeel van de gemeenschappelijke regeling van de ODIJ. Met de toetreding tot de ODIJ hebben deze gemeenten zich gecommitteerd aan het Bestuurlijk Akkoord.

conclusie dat beide diensten om uiteenlopende redenen een andere tariefstelling en -structuur kennen en dat dit een vaststaand gegeven is.

Draagvlak niet vanzelfsprekend

Ten tijde van het bestuurlijk akkoord was in heel Nederland sprake van de oprichting van Omgevingsdiensten. De OD NZKG bevond zich toen in het oprichtingsproces en is vervolgens op 1 januari 2013 van start gegaan. De ODIJ bestond al geruime tijd in de vorm van de milieudienst IJmond. De milieudienst IJmond is op 1 januari 2015 formeel opgeschaald naar Omgevingsdienst IJmond. Met de ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord was er ogenschijnlijk ook draagvlak voor het beoogde einddoel, de ogenschijnlijk door alle spelers in het veld gewenste en beoogde fusie per 2015. Op grond van dit onderzoek hebben wij meer dan grote twijfels of dat draagvlak er ook onder de oppervlakte daadwerkelijk was bij de gemeenten in de IJmond-regio. De verantwoordelijk bestuurder van de IJmond-gemeenten heeft destijds voornamelijk individueel gehandeld, zonder vooraf ruggenspraak te voeren met de IJmond-gemeenten.

Van fusie naar samenwerking

Op 8 januari 2016 heeft het Bestuurlijk Kernteam geconcludeerd dat zowel gelet op de voorwaarden die in het Bestuurlijk Akkoord voor samenvoeging staan, als gelet op de politiek bestuurlijke realiteit, samenvoeging en/of fusie van beide omgevingsdiensten op **dat** moment niet wenselijk was. Het besluit was niet om volledig af te zien van samenvoeging/fusie. Blijkbaar was ook dat politiek bestuurlijk niet wenselijk. Vervolgens is gekozen om de inhoudelijke samenwerking te intensiveren vanuit de kernkwaliteiten van beide OD-en. Dat heeft onder meer geleid tot samenwerkingsafspraken tussen beide OD-en in de Uitvoeringsagenda 2016-2017.

Gebiedsincongruentie

Buitenstaanders valt onmiddellijk op dat er geen eenduidigheid of logica zit in hoe OD-en in de veiligheidsregio zijn georganiseerd. De indeling is bijvoorbeeld over grenzen van veiligheidsregio's heen. Wettelijk is vastgelegd dat OD-en congruent dienen te zijn met de Veiligheidsregio. Anno 2012 was er landelijk veel discussie over het schaalniveau van de OD-en. In Gelderland heeft men bijvoorbeeld zeven OD-en op het Wgr-niveau georganiseerd. Met andere woorden, afwijkingen van de congruentie-eis zijn geaccepteerd. Zo is ook in dit gebied zowel de invulling als de incongruentie akkoord bevonden. Daarmee is de afwijkende situatie min en meer verankerd, of zelfs wettelijk vastgelegd.

3. OD NZKG en ODIJ

Uitvoeringsorganisaties

Wie zijn beide OD-en wat zijn hun rol en taken? Dat is een relevante vraag voor de context van dit onderzoek en deze verkenning. Het moet immers duidelijk zijn dat de OD-en voor de bevoegd gezagen, de gemeenten en de provincie Noord-Holland, *uitvoeringsorganisaties* zijn. Met name partijen buiten de overheid in deze verkenning vinden het begrijpelijkerwijze soms lastig onderscheid te maken in bevoegd gezag en in opdracht van het bevoegd gezag uit te voeren taken.

Rollen en taken

Wat OD-en doen en mogen doen is afhankelijk van wat de bevoegd gezagen aan de OD opdragen, tenzij het wettelijk is voorgeschreven. De uitvoering van de VTH²-milieutaken voor complexe bedrijven is wettelijk opgedragen – via het verantwoordelijke bevoegd gezag – aan de OD-en. Voor alle andere taken beslissen de bevoegd gezagen of OD-en hierin een al dan niet uitvoerende rol hebben. Voor beide OD-en geldt dat de VTH-uitvoering de kerntaak is op milieu en bouwen. De kenmerkende verschillen tussen beide OD-en zijn:

- De OD NZKG is één van de zes Omgevingsdiensten in Nederland die namens de provincies en gemeenten de VTH-taken voor complexe bedrijven (RIE4 en Brzo) verricht. Majeure risicobedrijven in de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland vallen voor het VTH-deel onder verantwoordelijkheid van de OD NZKG³. Een pregnant voorbeeld van een dergelijk bedrijf in de relatie tussen ODIJ en OD NZKG is vanzelfsprekend TaTa Steel.
- De ODIJ verricht voor de IJmond-gemeenten (Velsen, Beverwijk, Heemskerk en laten we voor het gemak Uitgeest daar ook toe rekenen) en verschillende gemeenten in de regio's Zuid-Kennemerland en Zaanstreek-Waterland beleidstaken op het terrein van milieu en duurzaamheid.
- De ODIJ voert voor de IJmond-gemeenten ook een aantal VTH-taken uit in delegatie (en dus niet in mandaat). Met andere woorden, de ODIJ beschikt op een aantal VTH-taken over vergaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De OD-en *als uitvoeringsorganisaties* hebben grotendeels vergelijkbare taken. Uiteraard bestaan er de nodige verschillen omdat dit wettelijk is geregeld (o.a. doordat OD NZKG een BRZO-dienst is) of omdat de bevoegd gezagen aan de OD opdragen wat zij moeten of mogen doen. Het fundamentele verschil zit echter in de invulling van hun rol door beide OD-en. De OD NZKG is een uitvoeringsdienst 'op afstand' om het zo te formuleren teneinde de onafhankelijkheid in de VTH-uitvoering te borgen. De ODIJ is een adviesdienst die juist 'dichtbij' functioneert teneinde snel en adequaat de gemeente te kunnen bedienen, ook op het vlak van beleid.

Wettelijk adviseurschap

De afstemming en wisselwerking tussen alle betrokken (overheids)partijen – en daarmee ook de OD-en - rond TaTa Steel c.q. Harsco was in dit onderzoek prominent aan de orde, ook vanwege de actualiteit van de grafietregen. In dit advies komt de situatie rond TaTa Steel op een aantal plekken terug. Op deze plek gaat het om het vraagstuk van het wettelijk adviseurschap.

De OD NZKG als BRZO-OD voert namens de provincie Noord-Holland als bevoegd gezag de VTH-taken uit betreffende TaTa Steel. In het kader van een vergunningprocedure van 'bovenliggend' bevoegd gezag moet de gemeente toetsen wat het effect is voor de omgeving. Deze toetsing en het advies daarbij voert de ODIJ uit. De ODIJ geeft daarmee invulling aan het wettelijk adviseurschap namens de gemeenten. Deze situatie leidt in praktijk tot de nodige wrevel:

- Bij de direct betrokken NZKG-partijen bestaat het beeld dat de ODIJ de uitvoering van de OD NKZG overdoet dan wel controleert. Vanuit het ODIJ-perspectief wordt gewezen op de complementariteit in de uitvoering ('checks and balances').
- De ODIJ ervaart knelpunten in de uitvoering van het wettelijk adviseurschap omdat zij naar eigen zeggen te laat in het proces wordt betrokken en niet de benodigde informatie ontvangen om de taak adequaat in te vullen.

² Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

³ Voor andere taken – bijvoorbeeld bodem – is een andere Omgevingsdienst of gemeente verantwoordelijk.

- De OD NZKG constateert dat er onvoldoende tot geen gesprek mogelijk is tussen de OD NZKG en de IJmond-gemeenten en dat zij daardoor niet inhoudelijk over de situatie bij TaTa Steel met elkaar van gedachten wisselen. In die informatie-uitwisseling zou het vooral moeten gaan over ontwikkelingsmogelijkheden en -beperkingen in het gebied en minder over het veiligheidsvraagstuk. Want dat is wettelijk (min of meer) vastgelegd.

Vanuit beide zijden (NZKG- en IJmond-zijde) is helder aangegeven dat de uitvoering niet goed kan worden opgepakt en dat hierin verbetering moet komen. Tegelijkertijd is belangrijk om te benadrukken dat het wettelijk adviseurschap en de samenwerking tussen beide OD-en slechts een onderdeel zijn in de brede samenwerkingsproces van betrokken partijen rondom Tata Steel.

Situatie rond TaTa Steel

De actualiteit rond Tata Steel c.q. Harsco heeft de inhoud van gesprekken in deze verkenning sterk bepaald. Er waren (en voor een deel nog steeds) grote zorgen over het onvermogen om als één overheid te opereren. Door het grote aantal betrokken organisaties ontstaat het beeld van beperkte afstemming en wisselwerking tussen deze organisaties, wat weer leidt tot mogelijk onjuiste beelden en aannames bij bewoners in het gebied en, niet te onderschatten, bij de media. De provincie ervaart dit als reëel en mogelijk bedreigend bestuurlijk en politiek risico. Maar in de afgelopen maanden zijn ook stappen gezet om de brede samenwerking en de beeldvorming te verbeteren. Er zijn bewonersbijeenkomsten georganiseerd, er is verder sanctionerend opgetreden, het platform Milieu en Gezondheid is uitgebreid met OD NZKG, er is een milieudialoog gestart met als doel partijen bij elkaar te brengen en te komen tot een verbetering van het milieu, er is een werkgroep van GGD en beide OD-en die samenwerkt op het gebied van het schone luchtakkoord en een pilot is gestart rondom een nog nader uit te werken situatie waar zowel medewerkers van ODII, ODNZKG, Provincie en betrokken gemeenten in participeren.

4. Huidige samenwerking

Van fusie- naar inhoudelijke samenwerking

De OD NZKG en ODII werken sinds 2012 op een reeks van onderwerpen en thema's samen. Dit betrof tot 2015 activiteiten in het licht van de ambitie van een fusie. Voorbeelden hiervan zijn de nulmeting van de prijs/kwaliteitverhouding, vertegenwoordiging in wederzijdse besturen en het samenwerkingsprogramma handhaving. Vanaf 2015 is het accent verlegd, omdat de fusie niet langer als wenselijk en politiek haalbaar was. Niet de fusie, maar de opvattingen van beide OD-en over de noodzaak en meerwaarde van een samenwerking werden sturend. De inhoudelijke samenwerking richtte zich onder meer op de vergunningverlenings- en toezichtstaken, duurzame ontwikkeling en grensoverschrijdende dossiers. De uitvoeringsagenda 2016-2017 bevatte een palet van onderwerpen en thema's waarop beide OD-en samenwerkten. De inhoudelijke samenwerking beperkte zich niet alleen tot beide OD-en maar had en heeft ook betrekking op de samenwerking met de vier OD-en in Noord-Holland en met diverse partijen in de regio of op landelijk niveau. In de bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de onderwerpen/thema's waarop is (en soms nog wordt) samengewerkt tussen de vier OD-en in Noord-Holland en tussen OD NZKG en ODII in het kader van de Uitvoeringsagenda 2016-2017.

Afnemende en moeizame samenwerking

Ook anno 2018/019 werken beide OD-en samen op diverse inhoudelijke terreinen, op de verschillende organisatieniveaus, te weten uitvoerend, tactisch en strategisch niveau, en met verschillende intensiteiten op kennis delen en het samen projecten, bedrijfsvoering en uitvoering doen. Op basis van de interviewgesprekken komt een weinig positief beeld over de huidige samenwerking naar voren:

- De samenwerking is in vergelijking tot de voorgaande jaren sterk verminderd.
- Op uitvoerend niveau loopt het nog wel, maar zodra er belangen spelen dan stopt de samenwerking meestal als gebrek van informatie of (bestuurlijke en ambtelijke) wil en inzet
- De manier van samenwerken verloopt zeer moeizaam, er is frustratie aan beide kanten en er zijn verwijten over en weer.
- Uiteraard komt de moeizame samenwerking ook aan de oppervlakte rondom TaTa Steel (zie hiervoor) maar beperkt zich niet hiertoe . Ook op andere onderwerpen verloopt de samenwerking stroperig (Focus50, project Omgevingswet bij TTS, gezamenlijke werving & selectie, gezamenlijke opleidingsinspanningen).

In de afgelopen jaren zijn veel inspanningen gepleegd en afspraken gemaakt - bijvoorbeeld de Uitvoeringsagenda 2016-2017 – maar dat heeft niet geleid tot een duurzame samenwerking tussen beide OD-en. De relatie tussen beide OD-en is zonder meer slechter geworden. Er is een groot wantrouwen wederzijds. Van beide kanten bevestigt men telkens wat men verwacht en vermoedt van de andere dienst waardoor een vicieuze cirkel is ontstaan waaruit het moeilijk te ontsnappen lijkt. Aannames en feitenlijkheden lijken daarbij door elkaar te lopen zonder dat men dit bij elkaar toetst..

Waarom gaat het zoals het gaat?

Minder samenwerken is niet per definitie een verkeerde ontwikkeling. De noodzaak en meerwaarde van een samenwerking moeten centraal staan, in plaats van de verplichtende en sturende samenwerking in het kader van de fusie-ambitie. Verder speelt de juiste samenwerkingspartner een rol. De andere OD is niet per se of altijd de logische partij. Voor sommige vraagstukken liggen andere partners meer voor de hand.

Waarom is er sprake van een slechte samenwerking? In de gesprekken is een grote diversiteit van redenen naar voren gebracht. Wij constateren vier belangrijke redenen:

1. Samenwerken is mensenwerk en zit op personen vast. De persoonlijke relaties schuren.
2. De OD-en zijn verschillen in rol- en taakopvatting. Er is sprake van een uitvoeringdienst op afstand versus een adviesdienst dichtbij. Dit verschil werkt door in de cultuur en in het handelen van beide OD-en.
3. De samenwerkingsafspraken zijn vrijblijvend en er ontbreekt doorzettingsmacht. Er zijn geen directe consequenties van niet of slecht samenwerken.
4. Bestuurlijk akkoord werkt averechts. Het fusie-beeld hangt – in ieder geval in de IJmond-regio - als een zwaard van Damocles boven de samenwerking.

En over deze bij iedereen bekende en door iedereen herkende punten is niet of nauwelijks contact. Er is een nadrukkelijk niet benoemde, voor de contacten funeste onderstroom waardoor deze zaken niet expliciet ter tafel komen.

5. Bovenregionale ambities, opgaven en ontwikkelingen

Korte kenschets van het gebied

Voor iedereen is helder is dat er ontzettend veel gebeurt in en rond het Noordzeekanaalgebied. Het gebied verdicht enorm en er is sprake van verstedelijking. Toenemende druk op veiligheid en milieukwaliteit maakt ruimte steeds schaarser. Dit beeld is op meer plekken in Nederland aan de orde, maar het Noordzeekanaalgebied is daarbij wel uniek. De bouw van 100.000 woningen in industrieel havengebied is een bijzondere en complexe opgave die men niet snel elders ziet. Verdichting betekent meer zoneringsvraagstukken, integraal belangen afwegen en meer maatwerk. Regionale afstemming is nadrukkelijk aan de orde. De komst van de Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende roep en noodzaak voor integraliteit zal deze ontwikkelingen nog pregnanter en noodzakelijker maken.

Sturende, overkoepelende thema's voor komende jaren

De energietransitie, klimaatadaptie en circulaire economie zijn de drie bepalende thema's voor het overheidsbeleid op het gebied van milieu en duurzaamheid de komende decennia. Rijk, provincie en gemeenten rollen 's en programma's uit om in 2050 een energie-neutrale, klimaatbestendige en circulaire samenleving te realiseren. Een voorbeeld van een aanpak is de Ontwikkelstrategie Energietransitie NZKG. Op lokaal niveau worden stappen gezet met de ontwikkeling van bijvoorbeeld warmteplannen en de inventarisatie van grondstoffenstromen. Tegelijk zoeken lokale overheden ook nog naar hun rol bij deze transitie. Dat geldt ook de voor de OD-en. Zij moeten in ieder geval kennis hebben van de ontwikkelingen en dat I vertalen en toepassen in haar eigen VTH- en adviestaken.

Gebiedsopgaven Noordzeekanaal

Als we inzoomen op het Noordzeekanaalgebied dan zijn diverse studies, visie en programma's beschikbaar die inzicht geven in de regionale (gebieds)opgaven en ontwikkelingen. Een goede indicator is de *Visie 2040* op het Noordzeekanaalgebied van het bestuursplatform NZKG⁴. De initiatieven en projecten laten zien wat de huidige en toekomstige opgaven zijn in het NZKG.

Opgaven in en rond het Noordzeekanaalgebied	
1. Monitor Ruimte-intensivering	11. Ontwikkeling Averijhaven
2. Leefbaarheid in het NZKG	12. Meer bereiken Noordwestkant Amsterdam/A9 Alkmaar/Raasdorp
3. Circulaire economie	13. Onderwijs en Arbeidsmarkt
4. Energietransitie	14. Transformatie van de Pijp Beverwijk
5. Gezamenlijk vestigingsbeleid	15. Havenstad Amsterdam
6. Sluis- en Haven Informatie Punt	16. Sprong over het IJ
7. Groen en Landschap NZKG	17. Transformatie van de Achtersluispolder
8. Woningbouwmonitor	18. Hembrugterrein
9. Milieudialogen	19. Geluidverdeelplannen Westpoort en Hoogtij
10. Zeetoegang IJmond	

⁴ Het Bestuursplatform NZKG bestaat uit de vertegenwoordigers van de colleges en directies van gemeenten langs het Noordzeekanaal, het Rijk, de havenbeheerders en de beheerder van de infrastructuur. De regie ligt bij de provincie Noord-Holland.

De gebiedsopgaven en ontwikkelingen in het NZKG kennen een brede reikwijdte en een grote diversiteit. Een deel van opgaven en ontwikkelingen raakt de rol en taken van de OD-en direct en een deel beperkt of indirect. Ook hier geldt voor de OD-en dat zij kennis moeten hebben van de opgaven en moet zorgen voor vertaling en toepassing in het VTH- en adviestakenpakket.

De opgaven in de *Visie 2040* op het Noordzeekanaalgebied geven een goed totaalbeeld van de vraagstukken in het gebied. Maar er is veel meer, te veel om volledig te zijn en te dynamisch om actueel te zijn. Op de verschillende thema's (woningbouw, transformatie bedrijventerreinen, natuurontwikkeling, warmtenetten, grondstromen e.d.) vinden door diverse partijen in het gebied uitwerkingen en initiatieven plaats. De *Visie op Schone Scheepvaart* van het Centraal Nautisch Beheer is hier voorbeeld van. In de visie zijn de ambities tot 2030 en concrete acties voor de periode tot 2021 uitgewerkt om gezamenlijk met de branche te komen tot een schone scheepvaart en daarmee de emissies van de scheepvaart te reduceren. De OD-en zijn betrokken bij het ontwikkelen van een verbod op het ontgassen van benzeen en benzeen houdende stoffen door binnenvaartschepen.

Milieu- en veiligheidsrisico's in en rond het Noordzeekanaal

Als we verder inzoomen op de milieu- en veiligheidsrisico's in het NZKG dan is de Focus50 relevant. Met Focus50 willen negen organisaties⁵ in het Noordzeekanaalgebied een belangrijke stap zetten in de richting van risicogericht samenwerken. Zij hebben 50 zogenaamde *hot topics* in kaart gebracht waarbij er één of meerdere risico's aanleiding geven tot extra aandacht en/of tot samenwerkingsmogelijkheden voor het voorkomen of beperken van incidenten. De Focus50 komt voort uit het Directeurenoverleg Veiligheid Noordzeekanaal waar alle veiligheidspartners, waaronder de OD-en, in de regio de initiatieven afstemmen. Dit fundamentele samenwerkingsproject komt echter niet goed van de grond en resultaten blijven uit. De samenwerking, en dan niet alleen tussen beide OD-en, is ook hier moeizaam.

Omgevingswet

Voor OD-en zijn ontwikkelingen in wet- en regelgeving die het takenpakket rechtstreeks raken van grote betekenis. De meest belangrijke is de Omgevingswet die zoals het nu lijkt op 1-1-2021 ingaat en waarbij op onderdelen sprake is van een gefaseerde uitrol van verplichting, lopend tot 2029. Doel van de wet is om de besluitvorming te versnellen en verbeteren, integraal gebiedsgericht te denken en meer transparantie en gebruiksgemak te realiseren. Voor beide OD-en betekent de komst van de Omgevingswet in 2021 het nodige:

- Het kunnen gebruiken van de nieuwe instrumenten (omgevingsvisie, plannen en programma's) en het ondersteunen/adviseren van gemeenten hierbij.
- Het vertalen van de wijzigingen in de (VTH-)processen en producten.
- Het vormgeven en uitvoeren van samenwerking in de keten.
- Het digitaal op orde zijn.
- Het kunnen werken in de geest van de Omgevingswet en de daarbij over de benodigde vaardigheden en expertises beschikken.

Met name het laatste punt betekent een fundamentele verandering. De uitvoering, dus de kerntaak van de OD-en, verandert van karakter en komt nog meer centraal te staan. Die centrale positie ontstaat doordat uitvoering de schakel is tussen de omgeving van initiatiefnemers en belanghebbenden en de interne

⁵ Politie, Port of Amsterdam, Veiligheidsregio Kennemerland, Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland, Veiligheidsregio Zaanstad-Waterland, Rijkswaterstaat, Openbaar Ministerie, Omgevingsdienst NZKG, Omgevingsdienst IJmond.

gemeentelijke organisatie: vakspecialisten, beleidsmakers en planopstellers. De Omgevingswet draait het traditionele beleidsproces in de gemeente om. Het proces begint in de nabije toekomst bij burgers en bedrijven als initiatiefnemers van bouwwerken of zaken zoals evenementen en bedrijfsactiviteiten.

Impact voor Omgevingsdiensten

De OD-en bewaken en bevorderen de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het NZKG+-gebied met de focus op duurzame veiligheid en gezondheid van mens en milieu/ecosysteem. De bovenregionale ambities, opgaven en ontwikkelingen zijn daarmee voor de OD-en van belang. We zien dat deze groter, complexer, ondoorzichtiger en omvangrijker worden. Er is een reeks van onderwerpen, opgaven en ontwikkelingen te noemen die de taakuitvoering van de OD-en direct of indirect raken. We noemen er ook een aantal. Maar er is veel meer. De OD-en en de spelers in het Noordzeekanaalgebied weten heel goed wat de thema's, gebiedsopgaven en ontwikkelingen zijn. Maar een feitelijke inhoudelijk en procesmatig bijdrage in programma's en projecten is pas aan de orde als dit aan de OD-en wordt opgedragen, OD-en zijn immers uitvoeringsorganisaties van de bevoegd gezagen. Tot op heden is een dergelijke opdracht er niet.

Waar het bij bovenregionale ambities, opgaven en ontwikkelingen vooral om gaat is de onderliggende beweging. Dat is er één van meer maatwerk, meer regionale afstemming, meer integraal belangen afwegen en meer inzicht in materie. Dit alles verandert de taakuitvoering en rolopvatting van de OD-en op onderdelen en legt andere accenten. Voorbeelden hiervan zijn 'meer werken als één overheid' en het 'meer inzetten van (big en open) data bij risicoanalyse en toezicht'. Maar om een lang verhaal kort te maken, dit weten de OD-en en zij zijn hier ook mee aan de gang. Dit blijkt uit de gesprekken en de documentatie van beide diensten. De omgevingsdiensten:

- Hebben een reguliere taak om zicht te hebben en te houden op bovenregionale ambities, opgaven en ontwikkelingen, de onderliggende beweging te onderkennen en per situatie te bepalen wat en welke rol en taak de OD – binnen het mandaat - hierin heeft of moet hebben. Belangrijk is dat de OD-en voldoende ruimte krijgen en houden om deze taak structureel op te pakken.
- Moeten nu en in de toekomst voldoende aangehaakt zijn bij de behoeften van de eigenaren/opdrachtgevers en voldoende kennis, kunde en kwaliteit in huis hebben om professioneel te kunnen opereren. Dit is de bestaansgrond van de OD-en.
- Moeten altijd en bij elke wijziging in het gebied of wet- en regelgeving de eigen taken en processen daarop afstemmen. Dus de VTH- en adviestaken aanpassen aan de veranderende omgeving.

Implicatie voor samenwerking

En zijn de bovenregionale ambities, gebiedsopgaven en ontwikkelingen aanleiding tot meer samenwerking of een wijziging in die samenwerking? Deze vraag is op verschillende manieren te beantwoorden. We doen dit vanuit twee benaderingen, namelijk vanuit de behoefte en vanuit de ervaring.

Ten eerste, het is klip en klaar dat de opgaven en ontwikkelingen vragen om meer afstemming, integraliteit en samenwerking. Vanuit deze optiek is het eenduidige antwoord dat er meer samenwerking gewenst is. Maar, even als cliffhanger, dat hoeft niet per se meer samenwerking tussen beide OD-en te betekenen en behoudens de reguliere taak om ambities en ontwikkelingen te kennen en te vertalen, moet het initiatief voor een actieve bijdrage niet van de OD-en komen maar van de bevoegd gezagen.

Ten tweede, vanuit de huidige praktijk is helder dat de samenwerking verre van ideaal is en dat is in de regio niet alleen het geval tussen beide OD-en. Een logische optie is "Eerst beter samenwerken in plaats van meer samenwerken".

6. Samenwerkingsperspectief

De geïnterviewden in dit onderzoek zijn in te delen in twee groepen. Ten eerste, de kernspelers in het NZKG-gebied die de omgeving vertegenwoordigen. Dit zijn partijen die belang hebben bij een adequate uitvoering door de bevoegd gezagen en de OD-en als uitvoeringsorganisaties. Ten tweede, de bevoegd gezagen voor de VTH-taken en de OD-en als uitvoeringsorganisaties van deze bevoegd gezagen.

Samenwerkingsperspectief vanuit de omgeving

De zienswijze van de omgeving, niet zijnde bevoegd gezagen en OD-en, op de huidige situatie en toekomstperspectief is als volgt samen te vatten:

- De partijen hebben positieve ervaring met en beeld over het functioneren, de werkwijze en houding van de omgevingsdienst in de 'eigen' regio en aanzienlijk negatief beeld over de 'andere' omgevingsdienst.
- De partijen die met beide OD-en te maken hebben, ervaren verschillende maar complementaire omgevingsdiensten. De complementariteit zit in de rolopvatting en houding en niet in het takenpakket of kennisniveau.
- De partijen constateren spanningen in de samenwerking tussen betrokken overheidspartijen en daarmee ook tussen de OD-en. De situatie rond TaTa Steel werd consequent naar voren gebracht als voorbeeld. TaTa Steel zelf geeft aan ook last te hebben van de spanning tussen de overheidspartijen.
- De moeizame verhouding en samenwerking zijn niet specifiek voor beide OD-en, maar geldt voor vele relaties in het gebied. Daarbij wijzen respondenten op de relaties tussen Amsterdam en de provincie en die van Amsterdam met de omliggende gemeenten.
- De partijen zijn unaniem van oordeel dat de huidige gebiedsindeling met twee OD-en onlogisch en verwarrend is. Het verminderen van het aantal partijen door een fusie wordt door de partijen als niet onlogisch gezien, maar zien een fusie van OD-en niet als oplossing voor het fundamentele probleem van gebrekkige samenwerking. Ten eerste, omdat OD-en opereren namens de bevoegd gezagen en dit wijzigt met een fusie niet. Ten tweede, omdat het merendeel van de partners maar met één van de OD te maken heeft. Voor TaTa Steel geldt dat niet.
- Het merendeel van partijen ziet eventuele bedrijfsmatige voordelen van een fusie maar verwachten met een fusie 'verkeerd gedoe'. Inhoudelijke argumenten zijn niet aan de orde, zo lijkt het.
- Met uitzondering van TaTa Steel zijn de partijen geen probleemhouder, het is een bestuurlijk probleem van de bevoegd gezagen.

Samenwerkingsperspectief vanuit de overheid

De zienswijze van de overheden (gemeenten langs het Noordzeekanaal en de OD-en) op de huidige situatie en toekomstperspectief is als volgt samen te vatten.

- Het positieve beeld over de 'eigen' OD en negatieve beeld over de 'andere' OD zien we ook bij de gemeenten.
- Alle partijen ervaren de huidige samenwerking als te vrijblijvend. De meerwaarde uit samenwerking is nu beperkt, terwijl er volgens betrokkenen veel meer winst te behalen valt.
- Alle partijen hebben hun zorgen geuit over de afstemming en samenwerking rond TaTa Steel tussen alle – niet alleen de OD-en – betrokken partijen. De verwachting is uitgesproken dat dit tot escalatie kan leiden.

Er zijn de afgelopen periode belangrijke stappen voorwaarts gezet maar er is nog een weg te gaan naar het opereren als één overheid.

- De provincie en de OD NZKG lijken, hoewel de boodschap versluierd te horen is, welwillender te staan ten opzichte van fusie dan de andere overheidspartijen. Die laatsten geven aan weinig heil te zien in een fusie en formuleren dat in termen als 'te duur', 'lost het probleem niet op', 'niet trekken aan dood paard', 'verkeerde energie' en 'geen draagvlak'.
- Over het samenwerkingsperspectief zijn twee ontwikkelingssporen te onderscheiden:
 1. Kies voor fusie omdat er weinig geloof is in betere, andere samenwerking.
 2. Kies voor samenwerking die minder vrijblijvend is en waarvan de meerwaarde ook echt zichtbaar is..De provincie en de OD NZKG lijken vooral op het eerste spoor te zitten. Beide organisaties zien een fusie als een reële optie om de huidige situatie en dus de impasse rond samenwerking te doorbreken. De overige partijen zitten vooral op het tweede spoor.

Samenwerkingsthema's

Los van de vragen naar meer of minder of een andere samenwerking, levert deze verkenning een gedeeld beeld op van de onderwerpen waarop samenwerking noodzakelijk en wenselijk is. Die onderwerpen hebben wij geclusterd in de volgende drie samenwerkingsthema's.

1. Werken als één overheid

Het Noordzeekanaalgebied kenmerkt zich door een intensieve bedrijvigheid, die zich al dan niet toevallig weerspiegelt in een even grote bestuurlijke intensiteit. De samenleving, we bedoelen daarmee vooral burgers en bedrijven heeft geen boodschap aan die bestuurlijke drukte. Die wil één overheid en daarbij is het niet relevant hoe de overheid dit achter de schermen heeft georganiseerd. Het werken als één overheid kent weliswaar vele aspecten, maar in deze situatie is in ieder geval een samenwerking nodig op de volgende cruciale punten:

- a. Verder verbeteren van de afstemming en coördinatie rondom risicovolle bedrijven, in het bijzonder TaTa Steel. De verbeterpunten liggen o.a. op heldere definitie, wellicht herijking van taken en rollen en nieuwe afspraken in de werkrelatie tussen betrokken overheidsorganisaties
- b. Veel meer stevige positionering en profilering van de omgevingsdiensten naar de samenleving toe, bijvoorbeeld door onder andere een publiekscampagne.
- c. Organiseren van één regionaal loket voor meldingen en klachten., dit naar voorbeeld van de regio Rijnmond. Wat daar goed werkt, kan in het Noordzeekanaalgebied zeker ook werken.

2. Werken aan een digitale overheid

Overheidsorganisaties beschikken over veel gegevens. Vaak zijn deze intern verzameld en voor dito gebruik. De gegevensuitwisseling tussen partijen en het gebruik van beschikbare open en big data zijn cruciaal in het verbeteren van de taakuitvoering en dienstverlening. Het belang hiervan neemt alleen maar toe. Opgaven zijn steeds complexer, diffuser en integraler en de technologische mogelijkheden ook. Het is zaak meer eenheid, meer coördinatie en, daar komt hij weer, meer samenwerking in de digitaliseringskansen te realiseren.

3. Werken in een professionele overheid

Er is heerst momenteel op diverse plekken in de arbeidsmarkt schaarste aan gekwalificeerd personeel. Dit geldt zeker ook voor de overheid. Deze krapte zal de komende jaren alleen maar toenemen. De OD-en hebben dit vraagstuk in de afgelopen periode al een gezamenlijk geadresseerd en opgepakt maar ook weer laten

wegvloeien. Het is van groot belang voor de continuïteit van beide organisaties deze opgave door te zetten. Verder worden steeds hogere en andere eisen/vaardigheden van de gemiddelde OD-medewerker gevraagd, zoals 21st century skills, Omgevingswetvaardigheden rond houding en gedrag. Om als omgevingsdiensten voldoende professioneel te kunnen zijn en te blijven en duurzame inzetbaarheid te kunnen garanderen, is het zaak om:

- a. Gezamenlijk op te trekken bij werving & selectie
- b. Te investeren in interne opleidingstrajecten, met name, maar niet alleen, voor afgestudeerden
- c. Kennismanagement te organiseren rond specifieke en (toekomstig) actuele thema's zoals fijnstof, LNG, waterstof, energietransitie en circulaire economie.

Deze drie thema's laten zien dat de samenwerking voornamelijk gericht is het versterken van randvoorwaarden (communicatie, organisatie, informatievoorziening en personeel). Samenwerking in de VTH-uitvoering is minder prominent aan de orde. Verder is van belang te benadrukken dat de samenwerking niet per definitie geënt hoeft te zijn op alleen beide OD-en. Sterker nog, juist het organiseren van het passende samenwerkingsarrangement moet centraal staan.

7. Advies toekomstige samenwerking en Bestuurlijk Akkoord

Het F-woord

De onderzoekers is door de opdrachtgevers meegegeven dat het over de samenwerking moest gaan. Het F-woord moest niet het discours bepalen. En waar ging het prominent in alle gesprekken over? Over fusie. In deze verkenning is daarom de fusie wel nadrukkelijk in beeld als één van de opties, naast de verschillende samenwerkingsscenario's.

Een mentale kwestie en een bestuurlijke opgave

Ook aan dit samenwerkingsvraagstuk zit een instrumentele, inhoudelijke en een mentale, noem het emotionele kant. Respondenten wisselden observaties over het organisatorische wederwaardigheden af met bevindingen over cultuur, verschillen tussen de gemeenten en de regio's, bijvoorbeeld Amsterdam versus de IJmond, verschillen tussen bestuurlijke stijlen en verschillen in uitgangspunten. Kortom, er is ook in dit samenwerkingsvraagstuk een harde en hardnekkige kant.

Het is verleidelijk de makkelijke weg te kiezen en te blijven zweven en kibbelen (want dat wordt het) over antwoorden rond rationele onderzoeksvragen over opgaven, risico's, knelpunten, ambities en meerwaarde. Er spelen echter in de onderstroom bewegingen die veel meer op het mentale vlak liggen. En die ook veel meer het echte discours lijken te bepalen. Wij als onderzoekers hebben ongewild en onverwacht gefungeerd als een soort biechtstoelprocedure. Het is nu cruciaal dat de direct betrokken partijen dit erkennen en de zaken die spelen openlijk naar elkaar te benoemen. Dat is lastig, want tot nu toe lijken alle bevindingen rond dit thema van de hardnekkige tegenstellingen als water op een vette eend weg te spoelen. Iedereen ziet en weet het, maar jarenlang organiseert iedereen alles om de hete brij heen. Sinds 2015 zit de boel op slot en nergens zien we al dan niet bestuurlijk leiderschap om deze impasse te doorbreken. Op bestuurlijk niveau moet het gesprek worden gevoerd en daar moet de oplossing vandaan komen. Nogmaals, de OD-en zijn de uitvoeringsorganisaties.

Advies 1: Een duurzame oplossing rond TaTa Steel is noodzakelijk en randvoorwaardelijk

Wij constateren dat vrijwel niemand uitgaat van de optie dat er sprake is van een optimale situatie, zeker als het gaat om de samenwerking rond TaTa Steel. Het lukt niet om als één overheid op te treden. De beeldvorming naar buiten is slecht. Beide OD-en kunnen hun taken niet naar behoren uitvoeren, daarover is frustratie over en weer. Een duurzame oplossing is nodig om de onderlinge relaties tussen de betrokken overheidspartijen te verduidelijken en te verbeteren (niet alleen tussen de OD-en). In de afgelopen periode zijn in het samenspel rond TaTa Steel de nodige voorwaartse stappen gezet maar de onderzoekers constateren dat met name het samenspel tussen met name de IJmond-gemeenten en de OD NZKG duidelijke en eenduidiger moet. De onderzoekers adviseren een *bestuurlijke sessie* te organiseren. De opgave is te komen met verbetervoorstellen ten aanzien van de afstemming, coördinatie en samenwerking waarbij:

- Een herverdeling en herijking van taken tussen de bevoegd gezagen expliciet worden betrokken;
- Een fusie van de OD-en niet (meer) aan de orde is.

Advies 2: Fusie is niet de oplossing, dus stop met deze ambitie en benoem dat

Is een fusie de oplossing voor de huidige problemen en/of opgaven of het antwoord op het hebben van geen geloof in de huidige samenwerking? Het laatste speelt zeker een rol bij de directe probleemhouders, de provincie Noord-Holland en beide OD-en. De onderzoekers zien een fusie als “middel erger dan de kwaal” en achten een fusie als een weinig vruchtbare en kansrijke weg, omdat

- a. De samenwerkingsknelpunten rond TaTa Steel hiermee niet zijn opgelost. Het cruciale punt is namelijk de afwezige samenwerking tussen de OD NZKG en de IJmond-gemeenten. Bij een fusie zijn de IJmond-gemeenten weliswaar onderdeel van één omgevingsdienst, maar de kans is aanwezig dat de IJmond-gemeenten alleen de wettelijke basistaken inbrengen. De beleids- en wettelijke adviestaken zullen de IJmond-gemeenten in eigen huis organiseren. Met andere woorden, de situatie wijzigt met een fusie niet wezenlijk.
- b. Het huidige functioneren van elk van de individuele OD-en geen aanleiding geeft om tot samenvoeging over te gaan. De huidige OD-en zijn zelfstandig robuust i.c. hebben voldoende kritieke massa, expertise en kennis. En er is grote tevredenheid bij de eigen klanten, opdrachtgevers en eigenaren van de OD-en. Met een fusie zet je dit op het spel.
- c. Een fusie alleen kans van slagen heeft bij draagvlak of in geval er sprake is van dwang. Draagvlak is er zeker bij de IJmond-gemeenten niet en er zijn geen wettelijke instrumenten of middelen om tot een fusie te dwingen.
- d. Een fusie een ingrijpende ingreep is met grote bestuurlijke, financiële en organisatorische implicaties. Een fusie is daarmee een zeer kostbare weg. Het leidt tot een stroperig en duur proces waarbij vraagtekens bij de ‘winst’ of meerwaarde bestaan.

De afgenomen en moeizame samenwerking tussen beide OD-en lijkt voor een deel te wijten aan het F-woord. Het Bestuurlijk Akkoord lijkt daarmee contraproductief te werken. Partijen hebben geen belang bij goede samenwerking, men is niet bereid hier tijd en geld in te steken en er heerst angst dat de samenwerking de opmaat is naar een fusie. Of dit alles terecht of onterecht is, doet er eigenlijk weinig toe. Dit is de onderstroom die leeft in beide organisaties. Wij adviseren om te stoppen met de fusie-ambitie uit het Bestuurlijk Akkoord. De verwachting is dat dit vrijheid en mentale ruimte geeft om tot een betere samenwerking te komen. Voorwaarde daarbij is wel een duurzame oplossing in de afstemming en samenwerking rond TaTa Steel en er ambtelijke en bestuurlijke bereidheid is te investeren in waarde toevoegende samenwerking.

Advies 3: Samenwerking blijft nodig, maar wel gericht

Er is veel winst en meerwaarde uit de samenwerking te halen. Daar zijn alle partijen het over eens.

Samenwerking is en blijft nodig omdat:

- a. De bovenregionale ambities, opgaven en ontwikkelingen zo divers en talrijk zijn dat het efficiënt is om dit samen te doen.
- b. De gebied overschrijdende en bovenregionale vraagstukken vereisen steeds regionale afstemming en kunnen daarmee per definitie niet alleen worden aangepakt en worden opgelost. Denk hierbij aan luchtkwaliteit en ketenrisico's.
- c. Niet samenwerken uiteraard geen optie is. Dit is slecht voor de beeldvorming, beperkend voor de taakuitvoering en daarmee ronduit slecht voor de dienstverlening richting bedrijven en bedrijven.
- d. Een echt professionele organisatie werkt als vanzelfsprekend samen met haar natuurlijke partners omdat dit in het eigen belang is. Op deze manier is het mogelijk om relatief kosten efficiënt kwaliteit, kennis en kunde te organiseren.
- e. Het ontstaan van potentiële en feitelijke milieu- en veiligheidsrisico's door afwezigheid van effectieve samenwerking zal kunnen leiden tot interventies vanuit de Rijksoverheid in het takenpakket van het stelsel van omgevingsdiensten.

De samenwerking hoeft niet per se meer of minder te worden, maar het kan en moet wel anders. De samenwerking zal:

- Een inhoudelijk oriëntatie hebben en ontdaan zijn van politieke en bestuurlijke lading. Wij verwachten met opvolging van advies 1 en 2 dat meer ruimte voor deze oriëntatie ontstaat.
- Geënt zijn op de drie centrale samenwerkingsthema's: werken als één overheid, werken aan een digitale overheid en werken in een professionele overheid.
- Georganiseerd zijn met de logische samenwerkingspartners en niet alleen gericht zijn op de samenwerking tussen beide OD-en. Het thema/vraagstuk bepaalt wie de juiste samenwerkingspartners zijn. Soms is dit alleen de andere OD, maar veel vaker zijn andere partijen en andere OD-en logischer.
- Minder vrijblijvend zijn. Te overwegen valt om een samenwerkingsbudget te koppelen aan een inhoudelijk samenwerkingsprogramma. De beide OD-en vullen het budget vooraf met een financiële bijdrage. Deze investering verdient zich terug als de afgesproken resultaten zijn behaald. Een onafhankelijke auditcommissie beoordeelt dit. Bij niet of gedeeltelijk behaalde resultaten vallen de financiële middelen vrij.
- Meer openheid over de onder de oppervlakte levende onderstromen in de organisaties moeten betrachten. Sinds 2012 zijn onderliggende tegenstellingen en emoties rond fusie en samenwerking vooral weggemoffeld. Wij roepen op met veel meer openheid van zaken elkaar te benaderen, moeilijke samenwerkingskwesties direct openlijk te benoemen en de kaarten op tafel te leggen.

Afwijkend gedrag is voorwaarde voor elke vooruitgang. Voor het management van beide organisaties ligt bij het aanvaarden van onze adviezen een lastige taak de organisatie te motiveren voor een koerswijziging en die te benoemen. Dat is een bepaald niet eenvoudig veranderproces. Maar een op een vanzelfsprekende manier meer naar buiten gerichte organisatie past wel naadloos in de bedoelingen van de Omgevingswet, Wellicht ligt daar een mooi en handig aanknopingspunt.

Bijlage 1: Gebruikte documentatie

- GS-voorstel PNH, Vorming OD's in Noord-Holland, 2011
- Brief aan PS over vorming 1 RUD, 2011
- Bestuurlijk akkoord Regionale Uitvoeringsdiensten Noordzeekanaalgebied+, 2012
- Bouwstenennotitie: informatiebrief aan colleges en raden, Berenschot, 2012
- Samenwerking NZKG en IJmond, Op pad naar een OD NZKG+ in 2015 Berenschot, 2013
- Handhavingsprogramma PNH 2013-2015 'Kleur Bekennen'
- Perspectieven NZKG 2040, 2013
- Verslag bestuurlijk overleg witte vlekken Noord-Holland, 2014
- Tarievenstructuur OD NZKG en ODIJ, 2014
- Voortgangsberichten bestuurlijk akkoord periode 2014-2018
- Evaluatie Pilots NZKG+, 2015
- Stakeholdersonderzoek VRK 2016
- Uitvoeringsagenda OD's Noordzeekanaalgebied 2016-2017
- Voortgangsrapportage Uitvoeringsagenda NZKG, 2018
- Uitvoeringsprogramma NZKG 2017 en 2018, Bestuursplatform NZKG
- Verkenning samenwerking Omgevingsdiensten en RUD's in Provincie Noord-Holland, 2016
- Eindrapportage - Samenwerking 4 OD's Noord-Holland 2016-2017
- Ruimtelijk-Economische verkenning: De circulaire Westas, 2017
- Westas, proeftuin circulaire economie, Position paper, 2017
- Routeplanner Energietransitie 2020-2050
- Programma Warmte & Koude van de Metropoolregio Amsterdam, 2017
- Staat van de energietransitie Noord-Holland, ECN, 2017
- Visie Schone Scheepvaart, Centraal Nautisch Beheer, 2017
- Convenant eNose-netwerk Noordzeekanaalgebied en Amsterdam-Rijnkanaal 2018 –2020
- Jaarverslag GeurInZicht 2017 NZKG
- Onderzoek Ervaringen van bedrijven met OD NZKG, ORAM en NZKG, 2017
- Uitvoeringsprogramma ODIJ 2018
- Ontwikkelstrategie Energietransitie NZKG, 2018
- Meerjarenbegroting 2018-2021 NZKG
- Focus50, DOVN, 2018

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde organisaties

- ✓ Gemeente Amsterdam: P. Eilander
- ✓ Gemeente Beverwijk: H. Erol
- ✓ Gemeente Haarlemmermeer: O. Hoes en E. Pranger
- ✓ Gemeente Velsen: F. Bal
- ✓ Gemeente Zaanstad: H. Krieger, D. Demir
- ✓ Omgevingsdienst IJmond: M. van der Vlugt, M. van Tunen, N. Hulsman, B. van de Bovenkamp en V. van Vuuren
- ✓ Omgevingsdienst NZKG: E. Meijers, S. Ritsma, E. Petit, P. van Erp, P. Teunissen, M. Benneker, H. Nelemans, A. van de Ree en J. Telder
- ✓ ORAM: P. Wevers en J. van den Eijkhof
- ✓ OV IJmond: T. van der Scheer
- ✓ Port of Amsterdam: M. Mateyo
- ✓ Provincie Noord-Holland: A. Tekin en K. Vervaart
- ✓ Rijkswaterschap West-Nederland Noord: G. Bruijns en M. Serné
- ✓ TaTa Steel: M. Bredewold en D. Voskuil
- ✓ Veiligheidsregio Kennemerland: E. Groot en M. Kruik
- ✓ Zeehaven IJmuiden: P. van de Meerakker

Geen deelname van:

- Gemeente Haarlem
- Openbaar Ministerie
- Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland

Bijlage 3: Samenwerking ODNZKG en ODIJ

Samenwerking tussen vier Omgevingsdiensten in Noord-Holland

De directeuren van de vier OD-en hebben in 2016 de kansen en mogelijkheden verkend waarop de omgevingsdiensten meer zouden kunnen samenwerken. De samenwerking liep op de volgende onderwerpen: Calamiteiten BRZO, Uitwisselen Handboek Milieuzorg bij evenementen, Selectie Overleg Omgevingsrecht OM, Milieu Informatie Overleg (politie met informatiemakelaars OD's), Ketenproject bodem, Casusoverleg asbest, Uitvoeringsagenda Noordzeekanaalgebied 2016-2017, Beleidsoverleg, Havenoverleg, Opleiding en Gezamenlijke aanpak energiebesparing. In de verkenning zijn de volgende ideeën voor samenwerking geopperd: Afstemming over provinciale taken, Juridisch Vakberaad, Nieuwe wet en regelgeving, Kwaliteitsverordening VTH-taken, Omgevingswet, Autodemontage, Metaalrecycling, Puinbrekers, Ketentoezicht, Garagebedrijven, Handhavingsestafette, Big data, analysecapaciteit delen, Klankbordgroepen/kennissessies voor informatiedeling, Uitwisselen personeel en ICT systemen. Op basis van de verkenning zijn vijf projecten die in samenwerking worden opgepakt:

1. Grondstromen (trekker OD NZKG)
2. Uitvoeren Energieakkoord (trekker ODIJ)
3. Afstemmen over plustaken van Provincie Noord-Holland (trekker RUD NHN)
4. Calamiteiten BRZO
5. Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)

De uitvoering vond onder verantwoordelijkheid van het 4-directeurenoverleg plaats. De ambtelijke werkgroep Beleidsoverleg Omgevingsdiensten (BOOD) zorgde en organiseerde de uitvoering.

In 2018 is de eindrapportage de voortgang van de samenwerking tot en met juni 2018 beschreven. Daarbij is ook geconcludeerd dat de projecten een eigen dynamiek hebben, dan wel zijn afgerond en is verdere monitoring ten behoeve van het 4- directeurenoverleg niet langer nodig.

Uitvoeringsagenda NZKG 2016-2017

Eind 2015 is door de besturen van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Omgevingsdienst IJmond de Uitvoeringsagenda Noordzeekanaalgebied 2016-2017 vastgesteld. Daarmee werd invulling gegeven aan de opgave om te komen tot een verbetering van de samenhang en kwaliteit van de handhaving en vergunningverlening in het Noordzeekanaalgebied. Bij deze opgaven werken beiden OD-en samen met diverse partners zoals de collega-omgevingsdiensten, Brandweer, Veiligheidsregio's, GGD, waterkwaliteitsbeheerders, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), ISZW, Politie, Douane, Marechaussee, het Openbaar Ministerie en gemeenten.

De betrof de volgende samenwerkingsonderwerpen:

- *Gezamenlijke risico- en kanskaart (GIS-viewer)*: Het idee achter de GIS-viewer is dat niet alleen de gemeenten en provincie waar we voor werken inzichtelijk hebben welke risico's in het Noordzeekanaalgebied aanwezig zijn, maar dat ook partners in de handhaving zoals veiligheidsregio's, politie en andere inspectiediensten van die inzichten gebruik kunnen maken.
- *Gezamenlijke risico-analyse en uitvoering*: De beide OD's werken vanuit de beschikbare gegevens naar een aantal thema's/onderwerpen waarop samen uitvoering gepleegd wordt in 2017. Dit vertaalde zich in de uitvoeringsprogramma's voor 2017. Op deze manier is concreet invulling gegeven aan het creëren van level playing field in het Noordzeekanaalgebied.
- *Brzo*: Handvatten voor het herkennen en beoordelen of een activiteit/inrichting Brzo-plichtig is en hoe de opvolging richting ODNZKG verloopt.

- *TaTa Steel (BRZO-IJmond regio):* Afstemming tussen ODNZKG en ODD op vergunningverlening bij TaTa Steel en overige Brzobedrijven in de IJmond om voorin het proces eventuele onduidelijkheden weg te nemen.
- *Modelverordening kwaliteitscriteria:* De ODNZKG als ODD participeren in een pilot collegiale toetsing vanuit Omgevingsdienst NL.
- *Nieuwe wet- en regelgeving:* Verkennen van de implicaties van wetswijzigingen (o.a. Omgevingswet).
- *Duurzaamheid:* ODD en ODNZKG werken samen bij de energiebesparingsaanpak, gebruik van convenanten (Green Deals), keurmerken (EnergiePrestatieKeur, Green Key, Milieuthermometer).
- *Werving en opleiding:* Opzetten en uitvoeren van junior trainee-traject. Er wordt gekeken naar samenwerking met de andere omgevingsdiensten (OD.nl).
- *e-Nose-netwerk:* In het havengebied van Amsterdam functioneert een netwerk (Geurinzicht) van zogenaamde e-Noses. Het netwerk wordt uitgebreid.
- *Bestuurs- en strafrecht:* Voor het strafrecht is een nieuwe overlegstructuur in Noord-Holland vormgegeven. Voor het bestuursrecht is dit tevens opgezet. De permanente her- en bijscholing van de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) is gezamenlijk opgepakt. Dit traject zal verder worden vervolgd in de samenwerking met de 4 Noord-Hollandse omgevingsdiensten.

De voortgang is periodiek gerapporteerd richting het Bestuurlijk Kernteam en de colleges van de deelnemers aan het Bestuurlijk Akkoord. In de rapportage 2018 is geconstateerd dat de samenwerking goed loopt en de uitvoeringsagenda is afgerond en in de bestaande werkpraktijk zijn verdere vervolg kan krijgen.