

Twynstra Gudde

Evaluatierapport Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek

OFGV

Rapport

12 april 2017

Paul van Beers
Jelle Voets

Inhoudsopgave

1. Aanleiding Evaluatie OFGV	1
1.1 Aanleiding evaluatie	1
1.2 Vraagstelling en afbakening	1
1.3 Verantwoording uitvoering evaluatie	2
1.4 Leeswijzer	3
2. Reconstructie oprichting en ontwikkeling OFGV	5
2.1 Aanleiding	5
2.2 De oprichting van de OFGV	6
3. Bevindingen evaluatie OFGV	8
3.1 Kwaliteit dienstverlening OFGV	8
3.2 Effectiviteit	15
3.3 Efficiëntie van de OFGV	19
3.4 Governance OFGV	26
3.5 Toekomst van de OFGV	32
4. Conclusies	36
5. Aanbevelingen	38
Bijlagen	
Bijlage 1. Respondenten	
Bijlage 2. Documentenlijst	
Bijlage 3. Referentiekader	

1. Aanleiding Evaluatie OFGV

1.1 Aanleiding evaluatie

De Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) is als uitvoeringsorganisatie op het gebied van milieu werkzaam voor 2 provincies en 13 gemeenten in zowel Flevoland als Gooi en Vechtstreek. Zij voert sinds 2012, na de vaststelling van de gemeenschappelijke regeling, de taken uit op de thema's groene wetten, geluid, bodemsanering, luchtvaart, vuurwerk, toezicht op zwemwater/zwembaden, Wabo en het omgevingsrecht. Sinds de oprichting heeft de OFGV zich in vele opzichten ontwikkeld. In de vergadering van het Dagelijks Bestuur van de OFGV op 11 januari 2017 is besloten deze evaluatie uit te voeren. Vijf jaar na de oprichting wordt het als een natuurlijk moment ervaren om deze bestuurlijke evaluatie uit te voeren.

Met deze evaluatie worden feiten en ervaringen gedeeld en ontstaat een geobjectiveerd beeld van hoe de OFGV 'het in algemene zin doet'. Voldoet de dienstverlening van de OFGV aan de verwachtingen en doelstellingen, zoals deze in het bedrijfsplan zijn gemarkeerd? De evaluatie biedt ook gelegenheid de toekomstbestendigheid van de organisatie te onderzoeken. Zo zal er met de komst van de omgevingswet in het speelveld in de nabije toekomst het nodige veranderen en is het zinvol om te bezien hoe de OFGV op dergelijke veranderingen anticipeert.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Deze algemene evaluatie van de OFGV is gericht op het verkrijgen van inzicht in de waardering van opdrachtgevers, partners, klanten en medewerkers over het algehele functioneren van de OFGV en in 'wat beter zou kunnen'.

De kernvraag voor deze evaluatie luidt: "In hoeverre is de OFGV geslaagd in het realiseren van haar doelstelling?".

De evaluatie moet inzicht bieden in het algehele functioneren van de OFGV. Als vertrekpunt voor het beoordelen van het algeheel functioneren hanteren we de doelstelling van de OFGV, zoals deze expliciet staat uitgewerkt in artikel 2¹⁾ van de Gemeenschappelijke Regeling (GR).

De volgende kernelementen komen in deze doelstelling naar voren:

- een robuuste en nabije uitvoeringsorganisatie zijn
- een adequate uitvoering van de omgevingstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het gehele gebied
- een verbetering van de kwaliteit en de integraliteit van de uitvoering van de taken te realiseren.

¹⁾ Artikel 2 luidt in zijn volledigheid als volgt: Doelstelling. Deze regeling is opgezet door de deelnemers met als doel om een robuuste omgevingsdienst te vormen ten behoeve van een adequate uitvoering van milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de provincie Flevoland en de regio Gooi en Vechtstreek. De deelnemers kiezen voor een verbetering van de kwaliteit en de integraliteit van de uitvoering van de taken door deze onder te brengen in deze regionale omgevingsdienst. De uitvoering wordt bij de omgevingsdienst ondergebracht met het behoud van de eigen bevoegdheden van alle deelnemers. Tevens kan de omgevingsdienst taken verrichten op basis van de Wabo en andere relevante wetgeving en uitvoeringsbesluiten, voor zover de deelnemers hiertoe mandaten verlenen.

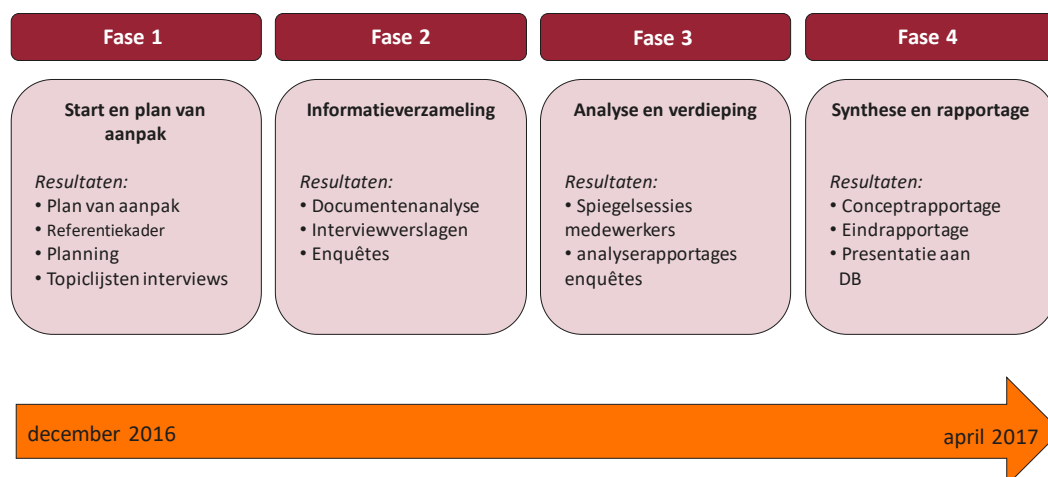
Op basis hiervan staan de volgende onderwerpen centraal in de evaluatie:

- de kwaliteit van de uitvoering
- de effectiviteit van de organisatie
- de efficiëntie van de organisatie
- de governance
- de toekomstbestendigheid van de OFGV.

Deze onderwerpen vormen de afbakening van de evaluatie. De evaluatie gaat niet over het systeem van omgevingsdiensten of over individuele casussen.

1.3 Verantwoording uitvoering evaluatie

De evaluatie is in een aantal fasen uitgevoerd. In figuur 1 is deze fasering toegelicht.



Figuur 1. Gefaseerde aanpak evaluatie

In fase 1 is op basis van de benoemde onderwerpen een referentiekader opgesteld, waarin de belangrijkste thema's en onderzoeksvragen zijn uitgewerkt. Dit referentiekader is aan het Algemeen Bestuur (AB) voorgelegd en in het DB van 11 januari besproken en vastgesteld. In bijlage 3 is het referentiekader opgenomen. Dit referentiekader heeft als basis gediend voor het opstellen van het interviewformat voor de gesprekken met bestuurders en voor de enquêtes.

In fase 2 heeft de feitelijke informatieverzameling plaatsgevonden. Deze heeft bestaan uit een documentenanalyse, interviews, enquêtes en telefonische interviews. We onderscheiden verschillende doelgroepen in de evaluatie. In tabel 1 is weergegeven op welke wijze de verschillende doelgroepen betrokken zijn in de evaluatie, welke methode van informatieverzameling is gehanteerd en hoeveel respondenten het betreft.

Tabel 1. Onderzoeksmethoden per doelgroep

Doelgroep	Methode	Aantal
- bestuurlijke opdrachtgevers van gemeenten en provincies	- interview	15
- ambtelijke opdrachtgevers	- enquête	10 (van 15)
- medewerkers van de OFGV	- enquête	112 (van 120)
	- groepsinterviews	33 (2 sessies)
- ketenpartners	- telefonische interviews	5
- klanten (bedrijven)	- telefonische interviews	17

Van de ketenpartners (politie, brandweer en waterschappen) zijn enkele mensen gesproken met wie de OFGV regelmatig samenwerkt. De telefonische interviews zijn gehouden met bedrijven met wie de OFGV het afgelopen jaar contact heeft gehad. Hierbij is aandacht geweest voor de spreiding van de bedrijven over het gebied en voor verschillende bedrijfsgroottes. De groslijst is door de OFGV opgesteld.

In de derde fase hebben twee analysesessies plaatsgevonden met medewerkers van de OFGV om de enquêteresultaten te duiden en te verdiepen. In deze fase zijn de verzamelde feiten en bevindingen geanalyseerd.

In de vierde fase hebben we een conceptrapportage opgesteld. Deze is op 4 april besproken in het Directieteam van de OFGV.

Voor onze aanpak van de evaluatie van de OFGV waren de volgende uitgangspunten leidend.

Toekomstgericht

Aan het verleden kan niets meer worden veranderd, maar er kan wel van worden geleerd. Het doel van de evaluatie is om in beeld te brengen of de inrichting van uw omgevingsdienst en de daarbij gehanteerde uitgangspunten aangepast zouden moeten worden. Daarom is aandacht voor 'wat goed gaat en waar en hoe het beter kan' en 'waarom het gaat zoals het gaat' van belang.

Objectief

In de evaluatie maken we onderscheid tussen feiten, meningen/interpretaties van betrokkenen (waarbij wij zowel aandacht hebben voor gedeelde als afwijkende meningen/interpretaties) en ons oordeel over de feiten en de betekenis die wij geven aan de meningen/interpretaties van betrokkenen.

Zorgvuldig en professioneel

Goed luisteren, durven doorvragen en kritisch blijven, maar ook verifiëren, het principe van hoor en wederhoor toepassen en een veilige omgeving en werkwijze creëren om te leren, zijn de centrale elementen.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van de rapportage is als volgt. In hoofdstuk 2 is de reconstructie van de oprichting en ontwikkeling van de OFGV beschreven. De ontstaansgeschiedenis wordt hierin uitgelicht. De bevindingen van de verschillende respondenten (bestuurders, ambtelijk opdrachtgevers, medewerkers, partners en bedrijven) komen aan de orde in hoofdstuk 3. De verschillende thema's; kwaliteit van dienstverlening, effectiviteit, efficiëntie, governance en toekomst vormen daarvoor de kapstok.

In dat hoofdstuk staan naast de bevindingen ook per onderdeel de belangrijkste conclusies beschreven. Ten slotte presenteren we in hoofdstuk 4 onze conclusies op hoofdlijnen. Met een aantal aanbevelingen sluiten we af. Constateringen, conclusies en aanbevelingen van Twynstra Gudde zijn in het rapport geschreven in de 'wij-vorm'. Voor de verwijzing naar gemeenten en provincies gebruiken we vooral de term 'deelnemers'.

2. Reconstructie oprichting en ontwikkeling OFGV

Dit hoofdstuk bevat een feitelijke reconstructie van de ontwikkeling, die de OFGV heeft doorgemaakt in de achterliggende jaren. De reconstructie begint met een korte schets van de aanleiding voor de oprichting van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten.

2.1 Aanleiding

In de afgelopen tien jaar heeft er op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) een enorme ontwikkeling plaatsgehad. Het rapport *De tijd is rijp* van de onderzoekscommissie Mans uit 2008 vormt hierin een belangrijke mijlpaal. De voornaamste conclusie uit dit rapport luidt dat er op dat moment sprake is van “een verregaande fragmentatie en vrijblijvendheid in samenwerking en dat dit effectieve uitvoering en handhaving in de weg staat”. In deze periode zijn er, naast het onderzoek van de commissie Mans, meerdere onderzoeken uitgevoerd en adviezen opgesteld omtrent vergunningverlening, interbestuurlijk toezicht en de taakuitvoering en bevoegdheidsverdeling in de ruimtelijke en milieuregelgeving.

Uiteindelijk heeft het kabinet destijds, alle onderzoeken en adviezen in acht nemend, een toekomstbeeld opgesteld over de uitvoering van het omgevingsrecht, hierin stond een aantal doelstellingen centraal;

- ✓ vermindering van de bestuurlijke en ambtelijke drukte
- ✓ verbetering van de kwaliteit van de uitvoering
- ✓ verdergaande decentralisatie van bevoegdheden en van een versoering van het interbestuurlijk toezicht
- ✓ heldere rolverdeling tussen Rijksoverheid, provincies en gemeenten
- ✓ professionalisering van de uitvoeringspraktijk, die ook een basis biedt voor minder gedetailleerde regelgeving²⁾.

Eveneens komen het Rijk, IPO en VNG in 2009 de zogenaamde *Package Deal* overeen. Deze Package Deal bevat naast concrete afspraken om het hierboven weergegeven toekomstbeeld te realiseren middels het bundelen van VTH in het fysieke domein in een landsdekkend stelsel van Omgevingsdiensten eveneens afspraken over het ‘basistakenpakket’ dat deze omgevingsdiensten tenminste zullen gaan uitvoeren namens de bevoegde gezagen. Een ander overeengekomen punt, van niet te onderschatten belang, is dat er met de package deal uitdrukkelijk gekozen is voor een proces waarbij de inrichting van het stelsel ‘bottom-up’ vorm krijgt. Anders gezegd, bevoegde gezagen hebben gedurende dit proces op een significant aantal aspecten een eigen invulling kunnen geven aan de oprichting en vormgeving van hun omgevingsdienst. Denk hierbij aan de veelkleurigheid van het bestaande type omgevingsdiensten; netwerk-RUDs, Gemeenschappelijke regelingen met zowel deelnemers als contractpartners.

Samenvattend geldt dat met de oprichting van de omgevingsdiensten een kwaliteitsimpuls van de omgevingskwaliteit werd beoogd, alsmede een professionaliseringslag en een efficiëntere uitvoering.

²⁾ Randstedelijke Rekenkamer – *Quick scan omgevingsdiensten (2013)*.

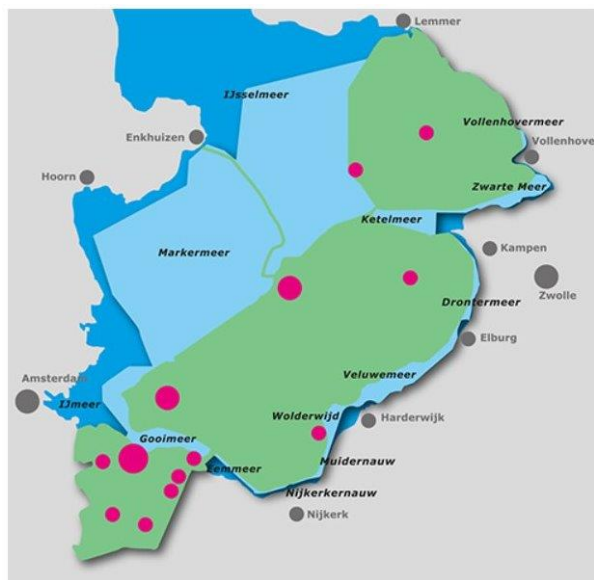
2.2 De oprichting van de OFGV

De 'start' van de OFGV als gemeenschappelijke regeling met 17 deelnemende partijen op 1 januari 2013 vormde het kristallisatiepunt van de hierboven beschreven ontwikkeling voor de provincie Flevoland en de Noord-Hollandse regio Gooi en Vechtstreek. Op 2 januari 2013 werd het pand van de OFGV geopend. De eerste constituerende vergadering vond plaats op 11 juni 2012 en werd gevolgd door een vergadering van het Algemeen- en Dagelijks Bestuur op 28 februari 2013. Deze werd bijgewoond door voormalig minister van VROM Sybilla Dekker, die de OFGV complimenteerde met het 'live' gaan van de organisatie als eerste omgevingsdienst "nieuwe stijl" op de beoogde peildatum. Overigens was het in de periode 2010 – 2012 allerm minst een vanzelfsprekendheid dat het gehele gebied Flevoland en Gooi en Vechtstreek bediend zou gaan worden door één omgevingsdienst. In Flevoland is namelijk in eerste instantie getracht om op basis van vrijwillige afspraken tussen 6 gemeenten, Waterschap en de Provincie te komen tot een Regionale Uitvoeringsdienst Flevoland. Dit proces is echter vanwege verschil in inzichten eind 2010 gestopt. Vervolgens zijn de Provincie Flevoland en de gemeenten Almere, Lelystad en Zeewolde op vrijwillige basis verder gaan werken aan een Omgevingsdienst Flevoland, terwijl de gemeenten Dronten, Noordoostpolder en Urk andere varianten van samenwerking hebben verkend. Uiteindelijk zijn eind 2012 zowel deze laatstgenoemde gemeenten als Gooi en Vechtstreek alsnog aangehaakt bij de Omgevingsdienst Flevoland die hiermee evolueerde tot de OFGV³).

De operationalisatie van deze samenwerkingsambitie vindt uiteindelijk zijn weerslag in het opgestelde bedrijfsplan (2012). Dit gold vervolgens als de leidraad voor de ontwikkeling van de OFGV als organisatie. In dit bedrijfsplan zijn enkele belangrijke keuzes vastgelegd, bijvoorbeeld rondom de financiering van de dienst, kwaliteitseisen, organisatievorm, resultaatafspraken en de wijze waarop de Gemeenschappelijke Regeling bestuurd zal worden. In dit bedrijfsplan staat ook de doelstelling van de dienst opgenomen.

De omgevingsdienst wordt door de deelnemers opgericht met als doel een robuuste uitvoeringsorganisatie te vormen ten behoeve van een adequate uitvoering van omgevingstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het hele gebied: Flevoland en Gooi en Vechtstreek. De deelnemers kiezen voor een verbetering van de kwaliteit en de integraliteit van de uitvoering van de taken door deze onder te brengen in deze Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek. De uitvoering wordt bij deze dienst belegd met het behoud van eigen bevoegdheden van alle deelnemers.

³) Bedrijfsplan OFGV.



Figuur 2. Werkingsgebied OFGV⁴⁾

⁴⁾ <https://www.ofgv.nl/werkgebied>.

3. Bevindingen evaluatie OFGV

In dit hoofdstuk worden op de kernthema's van de evaluatie de bevindingen in kaart gebracht. De kernthema's zijn;

- kwaliteit van dienstverlening
- effectiviteit
- efficiëntie
- governance
- toekomstgerichtheid van de OFGV.

Iedere behandeling van een thema start met de feitelijke constatering die we op basis van de documentenstudie kunnen doen. Vervolgens worden de beelden van de gemeenten en provincies (bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgevers), de medewerkers en de ketenpartners en bedrijven uitgewerkt. De OFGV heeft met de bijzondere situatie te maken, waarin naast gemeentelijke opdrachtgevers er twee provinciale opdrachtgevers participeren. Waar het mogelijk en zinvol was, is onderscheid gemaakt hoe gemeentelijke en provinciale opdrachtgevers tegen het functioneren van de OFGV aankeken. Het takenpakket, zoals dat is overgedragen aan de OFGV, staat hierbij centraal. Ieder thema sluit af met de kernbevindingen van de onderzoekers. Voordat we op de kernthema's ingaan, staan we stil bij de reacties op de vraag naar het algehele functioneren van de OFGV.

Gevraagd naar een waardering voor het algehele functioneren van de OFGV komen alle bestuurders tot een voldoende tot ruime voldoende (tussen de 6 en 8). Ambtelijk opdrachtgevers komen gemiddeld tot een waardering van 6,4, ook met geen enkele onvoldoende. Medewerkers waarderen het functioneren van hun dienst met gemiddeld een 7,2. Ook partners en bedrijven gaven aan dat de OFGV goed functioneert. Deze positieve hoofdlijn zien we in grote mate in alle kernthema's terug. Hierbij is de trend zichtbaar dat bestuurders wat positiever kijken naar de OFGV dan de ambtelijk opdrachtgevers. De medewerkers geven over de gehele linie weer een hogere waardering dan de bestuurders.

3.1 Kwaliteit dienstverlening OFGV

3.1.1 Feitelijke constatering

De kwaliteitscriteria 2.1 zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in landelijke documenten vastgelegd. Kritieke massa op deskundigheden en proceskwaliteit zijn hierin belangrijke elementen. Kritieke massa vraagt om een bepaalde robuustheid op deskundigheid. Op deze wijze hangen robuustheid en kwaliteit met elkaar samen. Hoewel kwaliteit en robuustheid in de verschillende documenten van de OFGV niet verder gedefinieerd staan, wordt in het bedrijfsplan de kwaliteit van de dienstverlening, die de OFGV levert aan haar deelnemers, geoperationaliseerd door de volgende doelstellingen:

- een 'klant- en oplossingsgerichte organisatie' waarbij zakelijk, ondernemend, resultaatgericht, samenwerken, kwalitatief hoogwaardig, slagvaardig en professioneel kerncompetenties zijn;
- brede ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers van de dienst.

Eén van de eerste stappen, die de OFGV heeft gezet, om bovenstaande doelstellingen handen en voeten te geven, is de aanstelling van accounthouders. Deze accounthouders hebben vervolgens ook het voortouw genomen in het formuleren van de opdracht vanuit de deelnemers aan de OFGV. Begin 2014 wordt, eveneens om de verbinding met opdrachtgevers te versterken, de klankbordgroep nieuw leven ingeblazen. Hierin worden op initiatief van de OFGV relevante thema's, zoals de kostprijsystematiek, nader verkend. De bijeenkomsten van de klankbordgroep worden goed bezocht, maar hebben geen vast ritme of vaste agenda. Toch wordt er in de jaarstukken van 2015 geconstateerd dat de doelstelling van de OFGV om een 'Dichtbij-organisatie' te zijn voor haar deelnemers nog niet voldoende gerealiseerd is.

Om de afstand die deelnemers op momenten voelen richting de OFGV te verkleinen, worden er in 2015 enkele initiatieven ondernomen, zoals de bestuurlijke meeloopstages en de organisatie van een 'Elfstedentocht'.

De voortgangsrapportages maken tevens vanaf de oprichting van de OFGV melding van de synergievoordelen die het gevolg zijn van de bundeling van kennis en expertise binnen één organisatie. Denk hierbij aan een vergroting van de robuustheid op inhoudelijke thema's, een integralere benadering van bodemtoezicht, werkwijzen op brancheniveau en kennisontwikkeling door uitwisseling en concentratie.

Daarnaast is de eerste helft van 2014 benut om opvolging te geven aan de uitgevoerde analyse omtrent de geldende kwaliteitscriteria. Hiertoe is een opleidingsplan opgesteld, dat voorziet in het op peil brengen van de benodigde kennis van het personeelsbestand van de OFGV. Overigens blijven de inspanningen om de kwaliteit van het medewerkersbestand te verhogen niet beperkt tot louter de eisen vanuit de kwaliteitscriteria. Zo worden er in 2014 eveneens trainingen aangeboden op het gebied van schrijfvaardigheden, vindt wederom een handhavingsestafette plaats en worden er zogenaamde 'ring-onderzoeken' uitgevoerd waarbij meerdere omgevingsdiensten worden geconfronteerd met – en leren van – elkaars werkwijzen. In het AB van december 2014 wordt vastgesteld dat de OFGV voldoet aan de kwaliteitseisen. Tevens wordt vastgesteld dat de OFGV nog niet op alle onderdelen aan de omvang van werk/ kritieke massa voldoet. De inzet om de taken met een 'geringe omvang' voor meer deelnemers te gaan doen, wordt daarbij als perspectief geschetst. Ook in de jaren volgend op 2014 blijft de (persoonlijke) ontwikkeling van medewerkers binnen de OFGV een topprioriteit. Medio 2016 stellen alle deelnemers van de OFGV een verordening vast waarmee zij de kwaliteitscriteria 2.1 uniform van toepassing verklaren op het werkgebied van de OFGV; een gunstige ontwikkeling gezien vanuit het 'level playing field'.

In de documenten wordt geen meetsystematiek of rapportagemethodiek uitgewerkt voor het onderwerp kwaliteit van dienstverlening. Er is dus geen geformaliseerde wijze waarop kwaliteit in kaart wordt gebracht. Omdat kwaliteit van dienstverlening vele dimensies kan hebben en verbonden is aan robuustheid is een rijk beeld opgehaald van de beelden over kwaliteit bij betrokkenen.

3.1.2 Beeldvorming gemeenten en provincies

De consultatie van zowel de bestuurders als ambtelijk opdrachtgevers van de OFGV geeft over het algemeen een positieve respons op het onderwerp kwaliteit van dienstverlening. Verreweg de meeste bestuurders geven aan tevreden te zijn met de kwaliteit van dienstverlening, maar geven ook aan dat het lastig is om hier een scherp oordeel over te vellen. Met name de ontwikkeling van de kwaliteit van de medewerkers wordt geroemd en erkend. Of deze kwaliteitswinst op basis van opleiding ook verzilvert wordt in de kwaliteit van dienstverlening is minder eenvoudig te beantwoorden.

Door de bestuurders worden verschillende onderwerpen van belang gevonden in de kwaliteit van de dienstverlening. De volgende elementen kregen een positieve waardering:

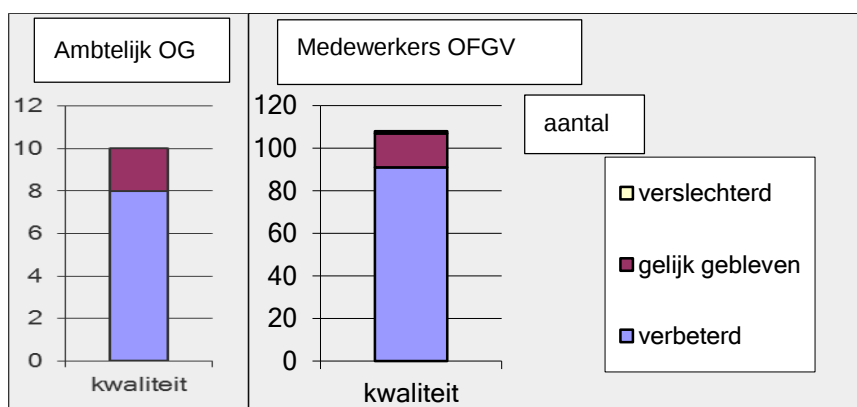
- de behandeling van en communicatie over bestuurlijk gevoelige dossiers. De wijze waarop de OFGV hier invulling aan geeft, wordt als adequaat en prettig ervaren. Op een uitzondering na, loopt dit aspect van de dienstverlening naar tevredenheid
- de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken worden als voldoende beschouwd. Van de ambtelijke opdrachtgevers krijgt dit aspect in de enquête een waardering van een 6,5
- de laagdrempeligheid en wijze van samenwerking wordt als een positief element van de dienstverlening beschouwd
- een aantal bestuurders geeft aan de klachten, bezwaar- en beroeps procedures als belangrijke maatstaf voor de kwaliteit te beschouwen. Deze aantallen zijn gering en er zijn geen signalen die tot grote zorgen leiden
- de robuustheid en deskundigheid van de OFGV op verschillende specialismen worden in hun totaliteit als voldoende beschouwd.

De volgende verbeterpunten van de kwaliteit van de dienstverlening kwamen ook naar voren:

- voor het bestuur en ambtelijk opdrachtgevers is het momenteel te moeilijk om een goed beeld te vormen van de kwaliteit van dienstverlening. Hoewel dit inzicht er niet in beduidend grotere mate was, toen de taken bij de eigen organisatie uitgevoerd werden, leeft er bij meerdere opdrachtgevers de behoefte om hier beter zicht op te krijgen. Meer zicht op de kwaliteit geeft ook houvast om meer nadruk te leggen op de gewenste maatschappelijke effecten (outcome) van het optreden van de OFGV
- naleving en draagvlak bij bedrijven van de regels worden ook als relevante parameters voor kwaliteit van dienstverlening beschouwd. De wens leeft om deze meer inzichtelijk te maken in (kwartaal- en jaar-)rapportages
- de helft van de ambtelijk opdrachtgevers geeft aan dat zij van mening is dat de OFGV niet tijdig en correct informatie aanlevert. Dit betreft niet de formele rapportages binnen de P&C-cyclus, maar de tussentijdse afstemming over concrete toezicht- en handhavingszaken. Meer helderheid over welke informatie op welk moment verwacht kan en mag worden, is daarom wenselijk
- de kwaliteitscriteria, zoals deze landelijk zijn vastgesteld, worden nog niet door alle gemeenten op dezelfde wijze toegepast. Vanuit de optiek van kwaliteit en level playing field wordt het door meerdere opdrachtgevers wenselijk gevonden om deze verschillen op te heffen. De bijdrage van de OFGV aan het level playing field wordt overigens veelal wel gewaardeerd
- een punt van kritiek in dit kader is dat een zekere 'krampachtigheid' in de besluitvorming van de OFGV ten koste gaat van de waardering voor de dienstverlening. Een wat formele of bureaucratische benadering van de OFGV wordt door enkele opdrachtgevers als hinderlijk ervaren voor een snelle afstemming in de dienstverlening. Dit betreft met name de wijze van communiceren. Enerzijds heeft de OFGV haar eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de bedrijfsvoering, anderzijds is vanuit het opdrachtgeverschap ook een bepaalde sturing gewenst. Deelnemers gaan verschillend om met dit spanningsveld.
- Als beperking op de kwaliteit worden het inrichtingenbestand, de ontsluiting en uitwisseling van gegevens (dossiers) en de archivering benoemd. Hiervoor zijn uniforme afspraken tussen gemeenten en de OFGV noodzakelijk. In het hoofdstuk over de efficiëntie van de OFGV wordt hier uitgebreider bij stilgestaan.

Uit de analyse blijkt dat de gemeenten uit de regio Gooi en Vechtstreek over het algemeen wat kritischer zijn in hun oordeel over de kwaliteit van de dienstverlening dan de gemeenten in Flevoland. In de regio Gooi en Vechtstreek bestaat ook meer behoefte om meer inzicht te krijgen in die kwaliteit.

Ondanks een overheersend waarderende blik op de kwaliteit van de OFGV door de opdrachtgevers, is ook duidelijk geworden dat één slechte casus een groot effect kan hebben in de beeldvorming. Voor provincies is de kwaliteit van dienstverlening meer verbonden aan de specialismen. Dit is voornamelijk terug te voeren op het verschil tussen gemeenten en provincies in de samenstelling van het ingebracht takenpakket (basis- vs. plustaken). De kwaliteit van dienstverlening op die specialismen wordt als stabiel beschouwd. Volgens de meeste ambtelijke opdrachtgevers is de kwaliteit van de dienstverlening gestegen sinds de oprichting van de OFGV. Niemand is van mening dat de kwaliteit gedaald is. Het beeld van de medewerkers sluit hier naadloos bij aan.

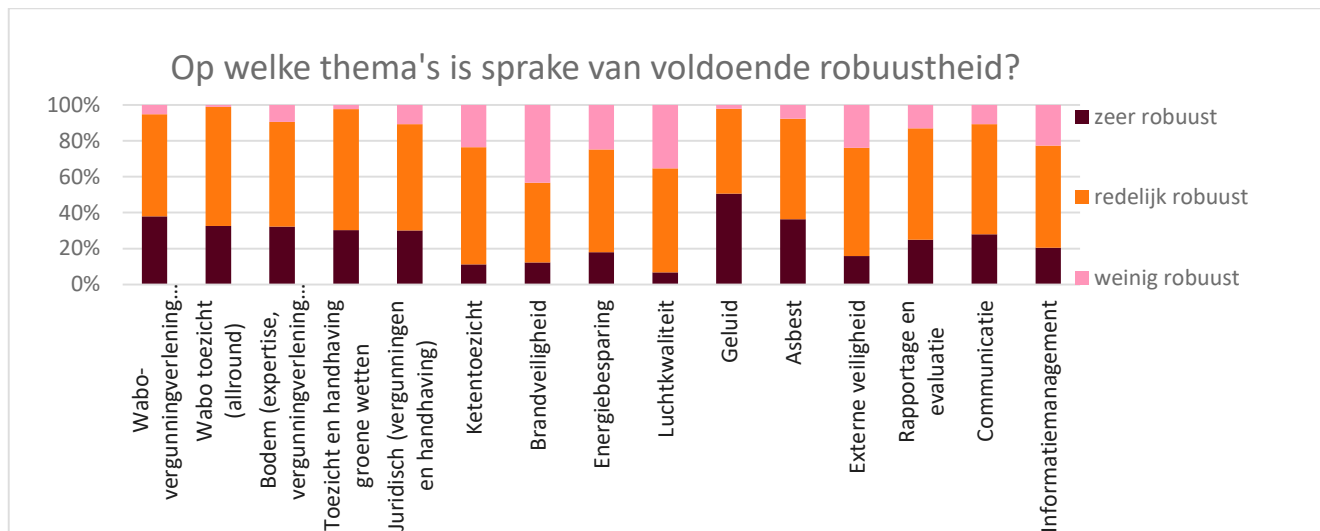


Figuur 3. Beoordeling van de ontwikkeling van de kwaliteit van de OFGV ten opzichte van de oprichting

3.1.3 Beeldvorming medewerkers OFGV

Waar de ambtelijke opdrachtgevers de kwaliteit met gemiddeld een 6,5 waarden, komen de medewerkers van de OFGV uit op een 7,4. In de bespreking van de enquêteresultaten in een tweetal sessies bleek ook helder dat de medewerkers het meest overtuigd waren van een positieve score op dit onderwerp van de evaluatie. Omdat de oprichting van omgevingsdiensten als belangrijke focus had om tot kwaliteitsverbetering te komen, is de hoge score die zowel de medewerkers als de opdrachtgevers geven over de ontwikkeling van die kwaliteit, cruciaal. Dit is een belangrijke basis voor de ontwikkeling van de OFGV en kan als belangrijke bouwsteen worden gezien voor 'de basis op orde'.

Naast het feit dat de OFGV moet voldoen en volgens de zelfevaluatie voldoet aan wettelijke kwaliteitscriteria, is aan de medewerkers ook gevraagd op welke onderwerpen zij de OFGV meer of minder robuust vinden. De uitkomst hiervan staat in figuur 4. Met name de vergunningverlening, toezicht en handhaving scoren goed op de verschillende varianten. Qua specialismen worden brandveiligheid, energiebesparing en luchtkwaliteit nog als wat minder robuust beschouwd.



Figuur 4. Beoordeling robuustheid van thema's door medewerkers OFGV

3.1.4 Beeldvorming Bedrijven en Ketenpartners

Uit de telefonische interviews met de ketenpartners van de OFGV (brandweer, politie en waterschappen) bleek dat voor hen de volgende thema's spelen ten aanzien van de kwaliteit van dienstverlening:

- *integraal kunnen werken*. Door elkaar aan te vullen en te informeren, verhoog je samen de kwaliteit van dienstverlening naar bedrijven. De OFGV moet als de oren en ogen van de ketenpartners werken en vice versa. Dit gebeurt volgens betrokkenen 'heel aardig'.
- *opvolging op meldingen*. Een tijdig en vakkundig vervolg op signalen die ketenpartners aan elkaar doorgeven, is van grote invloed op de kwaliteit. De OFGV doet dit volgens de partners goed. Ze beschikken over voldoende kennis om adequate opvolging te leveren. In bredere zin wordt positief gesproken over de operationele samenwerking met de OFGV. Zo wordt het door de brandweer gewaardeerd als zij vroegtijdig kunnen adviseren vanuit hun deskundigheid.
- *gebrek aan eenduidigheid over rolverdeling binnen werkgebied OFGV*. Voor partners is het erg complex en lastig dat er verschillen zijn in de taken en bevoegdheden van de OFGV-BOA per gemeente. De verschillen in taken en mandaten, die gemeenten inbrengen bij de OFGV, is voor partners onoverzichtelijk en het bemoeilijkt een uniforme aanpak en de ontwikkeling van routine in de gezamenlijke aanpak.
- *branchegewijze dienstverlening door de OFGV zorgt voor een eenduidiger kader waar alle partijen zich aan moeten houden*. Doordat de expertise – al dan niet ingehuurd – door de OFGV wordt georganiseerd, wordt volgens partners ook bij complexe vragen beter en meer uniform gehandeld.
- *strategische en beleidsmatige afstemming tussen OFGV en deelnemers krijgt nog maar mager vorm*. Operationeel loopt het redelijk, maar echte structurele strategische afstemming is er niet.

De verschillende bedrijven hebben zich in grote meerderheid positief uitgesproken over de kwaliteit van dienstverlening van de OFGV. Ondanks het restrictieve optreden dat vanuit de handhaving regelmatig vorm krijgt naar bedrijven, gaven meerdere bedrijven aan dat de medewerkers van de OFGV goed in staat waren om binnen de formele kaders te komen tot werkbare praktische oplossingen. Dit werd ook wel 'adviesvaardigheid' genoemd. Dit toont zich ook in het feit dat de OFGV niet alleen maar sanctioneert, maar ook kritisch meedenkt en helder communiceert.

In het kader van de asbestverwijdering wordt van belang gevonden, dat er sprake is van een snelle afhandeling van meldingen en er voldoende deskundigheid beschikbaar is. De naleving van de termijnen voor de vergunningverlening is voor bedrijven een cruciaal element van de kwaliteit van dienstverlening. Is de OFGV op de inhoud van haar standpunten en in het nakomen van de termijnen betrouwbaar? De bedrijven zijn hier over het algemeen goed over te spreken. Ook meerdere bedrijven, die vestigingen hebben in andere regio's en dus ervaringen hebben met verschillende omgevingsdiensten, geven aan dat de OFGV op deze onderdelen goed presteert. De grotere bedrijven die regelmatig afstemmen met de OFGV en zelf actief communiceren, vinden respons bij de OFGV. Van kleinere bedrijven klonk de constatering dat de handhavers nu meer afstand hebben dan voorheen. Omdat er minder persoonlijk contact is dan vroeger en er meer digitaal geregeld moet worden, wordt dit soms wel als afstandelijk ervaren. Niet voor alle vragen blijkt laagdrempelig overleg mogelijk.

Er vindt geen structurele meting of monitoring plaats van het oordeel van klanten over de kwaliteit van dienstverlening. Het is ook geen vanzelfsprekendheid om dit te doen. Bij de bedrijven was in de telefonische interviews wel sprake van een bereidheid om inbreng te leveren over de kwaliteitsbeleving. Meer aandacht hiervoor kan ook bijdragen aan het verbeteren van die kwaliteit.

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste bedrijven geen zicht hebben op het level playing field en geen oordeel over de bijdrage, die de OFGV daaraan levert. Degenen die er wel uitspraken over doen, geven hierover verschillende signalen af.

Er zijn bedrijven die de dienstverlening de afgelopen jaren als een verbetering hebben ervaren ten opzichte van de periode waarin de afzonderlijke gemeenten minder robuuste deskundigheid op onderdelen hadden. Door het onderhouden van een goede relatie met de omgevingsdienst, wordt er volgens een bedrijf vormgegeven aan een gedeelde kennisbasis. Dit kan een gunstig effect op het level playing field hebben, omdat het tot een beter gedeeld begrip van de kaders leidt. Anderen geven aan dat ze ook nu nog ervaren dat er binnen één gemeente niet altijd sprake is van een level playing field voor vergelijkbare ondernemingen. Een kritiekpunt van meerdere bedrijven hierover aan de OFGV is dat ze onvoldoende zicht zouden hebben op alle bedrijven in de regio. Zij vragen zich af in hoeverre alle relevante bedrijven in beeld zijn bij de OFGV en in hoeverre er bewust verschillende toezichtsregimes worden gehanteerd. Een ander verbeterpunt met het oog op de kwaliteit van de dienstverlening is het inzichtelijk maken van de regels, waar iedereen zich in een sector aan te houden heeft. Het zou behulpzaam gevonden worden, als de OFGV hiervoor een soort checklists zou opstellen.

3.1.5 Conclusie

Op basis van de bevindingen concluderen we dat de kwaliteit van de uitvoering aansluit bij de doelen en wensen van de opdrachtgevers, partners, medewerkers en bedrijven. Kwaliteit is ook een veelzijdig begrip. Dit blijkt uit de vele verschillende aspecten die opdrachtgevers, klanten en partners hieraan verbinden. Los van de formele kwaliteitscriteria, waar de OFGV aan moet voldoen, geven deze verschillende uitwerkingen van kwaliteit van dienstverlening een betekenisvol inzicht in wat voor de verschillende betrokkenen van belang is. Kwaliteit van de dienstverlening wordt in die zin in belangrijke mate bepaald door de verwachtingen en behoeften van de betrokkenen.

De beoogde realisatie van synergievoordelen op het aspect kwaliteit zit hem in de laagdrempelige collegiale toets, het kritisch meedenken op een specialisme en professionele samenwerking op thema's. Wij achten het waarschijnlijk dat deze voordelen ook grotendeels daadwerkelijk tot stand zijn gekomen, op basis van de ervaringen van zowel de medewerkers zelf, als de bevindingen van partners en bedrijven.

Het doel om een aantal kwalitatieve competenties binnen de organisatie te realiseren, zoals ondernemend, resultaatgericht, samenwerken, slagvaardig en professioneel, heeft naar onze mening ook een stevige uitwerking gekregen. De veelheid aan initiatieven om daar invulling en verdieping aan te geven, zoals opleidingen, de accounthouders en de structurele manier, waarop er vanuit het management aandacht voor is, stemt positief. Het is de OFGV redelijk goed gelukt om het type organisatie te worden dat ze voorstonden. Ook in de ontwikkelingsmogelijkheden voor medewerkers van de dienst is geïnvesteerd; zowel vanuit het perspectief van de kwaliteitscriteria als de bredere competenties. De uitkomsten van het bevoegheidsonderzoek⁵⁾ bevestigen in sterke mate dit beeld.

De mate waarin kwaliteitscriteria, zoals bijvoorbeeld het percentage op tijd verleende vergunningen (met mogelijk onderscheid naar verschillende typen), het percentage toezicht (dichtheid) en het percentage handhaving (naleving) zijn uitgewerkt of de aandacht krijgen in het kader van kwaliteit van dienstverlening is beperkt. Dergelijke criteria kunnen meer houvast bieden in de discussie over kwaliteit.

Wij constateren wel een zorg ten aanzien van de afstemming met ambtelijk opdrachtgevers. De samenwerking tussen OFGV en opdrachtgevers op ambtelijk niveau wordt door meerdere deelnemers gezien als 'krampachtig' en rechtlijnig.

De strikte opstelling van de OFGV is enerzijds begrijpelijk in een context, waarin duidelijkheid gecreëerd moet worden over wie welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft. Hierin helder en standvastig zijn, kan houvast bieden in een nieuwe samenwerking die niet geheel uit vrij keus tot stand is gekomen. Deze houding biedt dan legitiem tegenwicht aan onzekerheid, onduidelijkheid en mogelijk opportunisme in de start van de samenwerking. Anderzijds constateren we dat deze houding ook tot een zekere vervreemding van deelnemers kan leiden en een soepele samenwerking in de weg kan staan. In 2015 heeft het bestuur ook uitgesproken dat zij geen rol ziet voor het ambtelijk opdrachtgeversoverleg als voorportaal van het Algemeen Bestuur. Deze helderheid is waardevol, maar heeft de behoefte en het ongemak bij de ambtelijk opdrachtgevers niet geheel weggenomen. Aangezien een goede samenwerking tussen ambtelijk opdrachtgevers en de OFGV in het kader van de kwaliteit van dienstverlening van groot belang is, vinden wij het raadzaam dat de OFGV zorgvuldig kijkt naar de wijze waarop zij de afstemming met opdrachtgevers passend vorm kan geven.

Ten aanzien van de bevindingen van betrokkenen over de realisatie van het level playing field constateren we dat hier verschillende perspectieven op zijn. We onderscheiden een drietal varianten:

- level playing field tussen gemeenten
- level playing field tussen gemeenten en omgevingsdienst (op niveau van plustaken)
- level playing field tussen omgevingsdiensten.

In alle gevallen gaat het om de gelijke behandeling van bedrijven. Een bedrijf in de ene vestigingsplaats dient zich aan dezelfde regels te houden als bedrijven in een andere vestigingsplaats. Deze gelijkheid krijgt binnen het werkingsgebied van één omgevingsdienst ten aanzien van de basistaken op een natuurlijke manier invulling. De OFGV voert immers voor alle gemeenten de basistaken op een vergelijkbare manier uit.

⁵⁾ Adviesrapport BPR over Bevoegheid, Productiviteit en (Lifestyle) Risico's voor OFGV, 26 juni 2016.

De gelijkheid van aanpak bij 'plustaken' die de omgevingsdienst voor de ene gemeente wel uitvoert en de andere niet, spreekt minder voor zich, omdat niet alle gemeenten zich ten volle aan dezelfde kwaliteitseisen houden, die voor die taken dwingend aan de omgevingsdiensten zijn gesteld. Ook de wijze waarop provincies toezien op de naleving van die kwaliteitseisen door gemeenten is niet identiek. In ons onderzoek is naar voren gekomen dat de provincie Noord-Holland een uitgesprokener rol vervult naar de gemeenten hierover dan de provincie Flevoland. Inzicht in de effecten van de wijze waarop het Interbestuurlijk toezicht (IBT) op dit thema invulling krijgt, was (nog) niet aanwezig. Het is voor het bestuur van de OFGV een potentieel interessant thema om te verkennen op welke wijze het level playing field op de plustaken verder vormgegeven kan worden. De gelijkheid in aanpak door verschillende omgevingsdiensten is een derde manier om over level playing field te spreken. Deze laatste variant is voor bedrijven met vestigingen in verschillende regio's relevant, maar valt buiten de scope van deze evaluatie.

Opdrachtgevers geven aan het in veel gevallen lastig te vinden om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van de dienstverlening, terwijl die behoefte er bij diverse deelnemers wel is. De moeite over dit oordeel is, gezien de complexiteit van het begrip kwaliteit en de grote afstand van bestuurders tot de dagelijkse kwaliteit van de dienstverlening, ook niet verwonderlijk. Om tot een gezamenlijk beeld te komen van de gewenste en feitelijke kwaliteit van dienstverlening is het nodig om hierover meer met elkaar in gesprek te zijn, zodat je een gezamenlijk beeld van de inhoudelijke en procesmatige kwaliteit ontwikkelt. Aandacht voor kwaliteit impliceert ook aandacht voor de maatschappelijke resultaten waar de OFGV aan zou moeten bijdragen. De vele positieve recensies van de kwaliteit van dienstverlening en de adviesvaardigheid door bedrijven zijn met het oog op de gewenste faciliterende houding binnen de omgevingswet een mooi gegeven, zeker als dit samengaat met een heldere kaderstelling. Het oordeel over de kwaliteit van de dienstverlening betreft in dit kader zowel de dienstverlening aan bedrijven en deelnemers als de dienstverlening aan gemeenten en provincies.

3.2 Effectiviteit

3.2.1 Feitelijke constatering

Het bedrijfsplan levert ten aanzien van de beoogde effectiviteit een aantal uitgangspunten op voor de OFGV. Zo wordt gesteld dat de OFGV een betrouwbare, zakelijke en professionele samenwerkingspartner dient te zijn voor haar klanten. Anders gezegd, de OFGV moet doen wat zij belooft. Tevens stelt het bedrijfsplan dat de OFGV, in samenwerking met haar opdrachtgevers, streeft naar een sterke koppeling tussen de beoogde maatschappelijke effecten (outcome), zoals opgenomen in de vigerende beleidskaders en de concrete prestatie (output), bijvoorbeeld in aantallen controles, die de OFGV uitvoert voor haar opdrachtgevers. Aanvullend hierop bevat het bedrijfsplan ook de intentie om in de toekomst steeds slimmer te gaan werken, denk hierbij aan risicogericht, gebiedsgericht, informatie-gestuurd, themagewijs en ketenbenadering. Samenvattend geldt dat het bedrijfsplan zowel kwantitatieve als kwalitatieve richtlijnen bevat ten aanzien van de beoogde effectiviteit van de OFGV.

Kijkend naar de wijze waarop de OFGV invulling geeft aan deze vormen van effectiviteit geldt dat de P&C-cyclus voorziet in individuele uitvoeringsprogramma's, waarin de opdracht wordt geformuleerd, en individuele kwartaal- en jaarrapportages, waarin de OFGV verantwoording aflegt aan haar opdrachtgevers over de geboekte voortgang op de resultaatopdracht. In deze documenten wordt zowel ingegaan op de kwantitatieve als de kwalitatieve doelstellingen en de geboekte voortgang hierop.

Zo bevat ieder uitvoeringsprogramma en dus ook de kwartaal- en jaarrapportages een voortgangtabel waarin de afname in aantallen per product staan opgenomen. Daarnaast bevatten deze documenten een inhoudelijk deel waarin stilgestaan wordt bij zaken als productbeschrijvingen, naleefgedrag, ketensamenwerking, lopende projecten en programma's, opvallende (lokale) bevindingen en relevante toekomstige ontwikkelingen (omgevingswet, Nieuwe Wet Natuur, et cetera).

Kijkende naar de daadwerkelijke realisatie van de kwantitatieve resultaatafspraken, die de OFGV in de afgelopen jaren heeft gemaakt met haar opdrachtgevers, geldt op hoofdlijnen dat de OFGV doet wat zij belooft. Dit blijkt ook uit de realisatietabellen opgenomen in alle individuele jaarrapportages, zoals weergegeven in figuur 5. Het jaar 2013 vormt hierop de enige uitzondering, waarin iets minder controles plaatsvonden dan was gepland. In de loop van 2014 bleek de toenmalige bezetting niet afdoende om het totale pakket aan dienstverlening gelijkmatig verdeeld (lineair) over de beschikbare maanden te verdelen. Uiteindelijk heeft de OFGV – om deze achterstanden weg te werken – in het laatste kwartaal ruim gebruik gemaakt van externe inhuur vanuit een flexibele schil. De voortgangsrapportages van dat jaar maken ook melding van deze achterstand en worden maatregelen benoemd om dit in de toekomst te voorkomen.

Prod. blad	Productgroep	Opdracht 2015	Gereed	In procedure	
	Vergunningen				
	- Milieutoets op bouw aanvraag	4	16	5	✓
6	- Wabo vergunning, enkelvoudig	24	18	9	✓
7	- Wabo vergunning, meervoudig	8	8	4	✓
9	- Meldingen	54*	87	18	⊕
10	- Rapportage beoordelen	7	2	-	✓
	- Adviezen brandveiligheid				
	- Overig (specifieke verzoeken korte doorlooptijd)	44	17	1	✓
	Expertise				
11	- Geluid	13	12	4	✓
12	- Bodemadvies	70*	104	3	⊕
13	- Lucht kwaliteit	1	2	-	✓
14	- Externe veiligheid	1	4	-	✓
15	- Klimaatbeleid en duurzaamheid	X	-	-	✓
16	- Advisering RO en bouwen	4	-	-	✓
	- Beoordelen asbestinventarisaties				
17/18	- Handhaving beleid en kennispunt OFGV	X	X	-	✓
	Toezicht handhaving regulier				
1	- Controle Wabo milieu	99	117	-	✓
	- Hercontrole Wabo milieu	51	34	-	✓
2	- Controle Wabo brandveilig gebruik				
	- Hercontrole Wabo brandveilig gebruik				
3	- Controle Bodem	40	10	-	✓
	- Controle Asbest administratief	164	128	-	✓
	- Controle Asbest fysiek	71	43	-	✓
5	- Klachten en meldingen	100	154	-	✓
	Projecten				
	- Handhavingsestafette	1	X	-	✓
	- Project toezicht co-vergisters, ketentoezicht	X	X	-	✓
	Algemeen				
18	- Juridische ondersteuning o.a. handhaving	X	X	-	✓
19	- Inrichtingenbestand/applicatiebeheer	X	X	-	✓
20	- Beleidsadvies	X	X	-	✓

Legenda

Pb Overeenkomstige productbladen

X Opgedragen taak zonder aantallen

⊕ Niet ingebrachte taak

* Uitleg in de tekst

✓ Afgerond volgens plan

⊕ Wijkt af van de verwachting

Figuur 5. Realisatietabel

Kijkende naar de realisatie van de kwalitatieve richtlijnen rondom effectiviteit geldt, zoals eerder aangegeven, dat in nagenoeg alle verantwoordingsdocumenten vanuit de OFGV richting haar deelnemers stilgestaan wordt bij thema's als naleefgedrag, beleidsdoelstellingen en –ontwikkelingen, ketensamenwerking, risicogericht werken en dat hierin ook concrete initiatieven benoemd worden, zoals een handhavingsestafette en 'ketenprojecten' in de afval- en vuurwerkketen.

3.2.2 Beeldvorming Gemeenten en Provincies

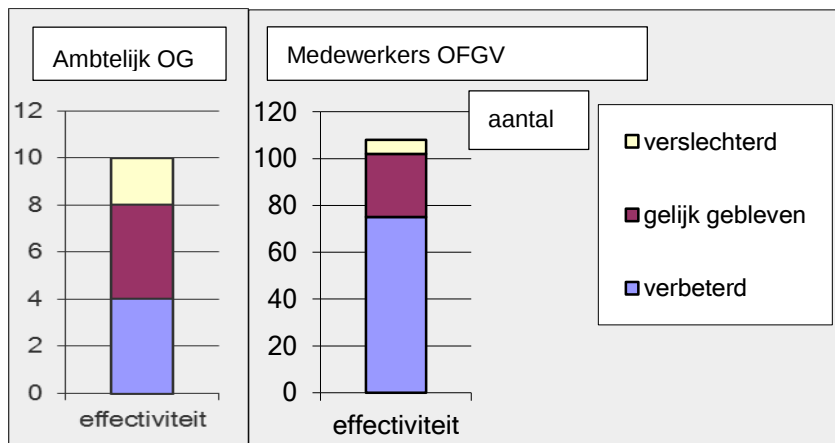
De effectiviteit van de OFGV wordt in de ogen van de gemeenten en provincies vooral afgemeten aan de mate waarin de OFGV haar resultaatafspraken nakomt. Op dat punt geven de bestuurders in grote meerderheid aan tevreden te zijn. De OFGV doet in de ogen van de opdrachtgevers wat zij hebben beloofd of wat hen gevraagd is. De tevredenheid spitst zich dan toe op de gerealiseerde kwantiteit van bepaalde producten of diensten. Meerdere opdrachtgevers spreken ook hun waardering uit voor de accounthouders en de rapportages als manieren om tot de gewenste effectiviteit te komen. Een krachtig signaal van de ambtelijke opdrachtgevers is dat zij unaniem aangeven de OFGV als professionele samenwerkingspartner te zien. Deze eensgezindheid is, in het licht van het 'ongewenste en verplichte karakter' dat de omgevingsdienst bij de oprichting voor meerdere gemeentelijke opdrachtgevers had, opvallend. Dit gaat samen met een goede waardering (7,2) van de samenwerking van de OFGV met de organisatie van de ambtelijk opdrachtgevers. Bij anderen is de redenering dat er door de OFGV nu slimmer gewerkt wordt en dat dat wel een positief effect moet hebben op de effectiviteit.

Een kritische kanttekening over de effectiviteit komt naar voren, als de relatie met maatschappelijke resultaten (outcome) wordt gelegd. Ondanks de wens en inzet van de OFGV om met haar activiteiten bij te dragen aan de gewenste maatschappelijke resultaten, komt dit in het gesprek over de effectiviteit van de OFGV niet helder naar voren. Zo geeft een opdrachtgever aan, dat het nog onduidelijk is of de OFGV de goede dingen doet. Deze onduidelijkheid komt echter ook voort uit de moeite die een opdrachtgever heeft om helder te benoemen welke maatschappelijke effecten zij nastreeft en de focus op aantallen, omdat daarmee ook richting de gemeenteraad een vorm van zekerheid kan worden geboden over de aantallen controles. Een andere kritische kanttekening luidde dat de OFGV weliswaar haar afgesproken resultaten behaalt, maar dat de aantallen omhoog zouden mogen en ook meer tijd besteed zou moeten worden aan complexere zaken. Ook de ambitie ten aanzien van de afgesproken zaken zou volgens enkelen sterker neergezet mogen worden. Deze laatste twee kanttekeningen zijn gebaseerd op een uitleg van het begrip effectiviteit die afwijkt van 'doen wat je belooft'. De relatie tussen de opdracht (doel) die de OFGV krijgt en de mate waarin ze die opdracht realiseert, bepaalt de doeltreffendheid van de OFGV. Het geformuleerde doel – of dit nu aantallen controles of maatschappelijke resultaten zijn – en de mate, waarin dat gerealiseerd is, zou het oordeel over effectiviteit moeten bepalen. De mate waarin de OFGV het gewenste aantal producten of diensten levert tegen een bepaalde prijs, (doelmatigheid) komt aan bod bij de paragraaf over efficiëntie.

De ambtelijk opdrachtgevers geven een 6 voor de effectiviteit van de OFGV en de grote meerderheid van hen is van mening dat de effectiviteit gelijk gebleven of gestegen is sinds de oprichting. Hiermee tonen de ambtelijk opdrachtgevers zich in de enquête gemiddeld kritischer dan de medewerkers van de OFGV (zie figuur 6). Deze kritische waardering kan als stimulans beschouwd worden om de dialoog over de gewenste outcome scherper met elkaar te voeren.

3.2.3 Beeldvorming Medewerkers OFGV

De medewerkers waarderen de effectiviteit van de dienst met een 7,1. 70% van de medewerkers ziet een verbetering van de effectiviteit sinds de oprichting van de OFGV, waar 40% van de ambtelijke opdrachtgever (OG) verbetering ziet.



Figuur 6. Beoordeling van de ontwikkeling van effectiviteit van de OFGV ten opzichte van de oprichting

Uit de gesprekken met medewerkers bleek dat er ook sprake is van een effectieve integratie van verschillende culturen. De omgevingsdienst werd samengesteld uit mensen van verschillende gemeenten en provincies. Elkaars taal leren spreken en een nieuwe gezamenlijke organisatiecultuur vormen, zodat effectief samengewerkt kan worden, was een opgave waar alle omgevingsdiensten bij hun oprichting mee te maken hadden. De snelheid en overtuiging waarmee dit binnen de OFGV is gerealiseerd, is voor de medewerkers een belangrijke bouwsteen voor de effectiviteit van de dienst.

Ondanks een soms toch moeilijke start, blijkt uit het medewerkersonderzoek⁶⁾ dat de medewerkers in veel opzichten positief zijn over de organisatie en hun werk. Zo geeft 88% van de medewerkers enthousiast/positief te zijn over het werk.

Ook bij medewerkers speelt de zoektocht naar de juiste omschrijving van het beoogde maatschappelijk resultaat. Het besef is breed aanwezig dat effectiviteit slechts deels in controles zit. De ambitie om de gewenste 'outcome' meer centraal te stellen, speelt wel, maar de duidelijkheid en eenduidigheid van de aantallen controles, geven ook houvast.

3.2.4 Beeldvorming Bedrijven en Ketenpartners

De partners en bedrijven nemen geen uitgesproken standpunt in over de effectiviteit van de OFGV. De goede samenwerking en adequate dienstverlening, zoals deze beschreven is bij de paragraaf over kwaliteit, wordt door betrokkenen ook van waarde gevonden voor de effectiviteit van de OFGV.

3.2.5 Conclusie

De bestuurders zijn in grote mate eensgezind in hun oordeel over de realisatie van afspraken door de OFGV. Dat de OFGV doet wat zij belooft, staat daarmee niet ter discussie. Dit blijkt ook uit de analyse van de rapportages. Deze betrouwbaarheid is, zeker gezien het verplichte en daarmee soms moeilijke karakter van de deelname aan de omgevingsdienst, een belangrijke verworvenheid.

Dat de OFGV als professionele samenwerkingspartner herkend en erkend wordt door opdrachtgevers, markeert de realisatie van die doelstelling uit het bedrijfsplan.

⁶⁾ Adviesrapport BPR over Bevlogenheid, Productiviteit en (Lifestyle) Risico's voor OFGV, 26 juni 2016.

Het streven naar een sterke koppeling tussen de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en de concrete prestaties (output), zoals deze in de uitvoeringsprogramma's met gemeenten en provincies worden afgesproken, is echter zeker nog niet ten volle gerealiseerd. Het streven wordt door vele opdrachtgevers omarmd, maar de mate waarin dit ook daadwerkelijk van de grond komt, stemt kritisch. De mate waarin gezamenlijk betekenis wordt gegeven aan deze ambitie is daarmee nog onvoldoende. Om de maatschappelijke effecten daadwerkelijk centraal te kunnen stellen in de beoordeling van de effectiviteit van de OFGV is een hechte samenwerking tussen de opdrachtgevers en de OFGV nodig. In samenspraak zullen zij moeten uitwerken wat zij willen bereiken in de gemeente/provincie op het gebied van milieu en omgeving. Een gedeeld beeld van welke interventies en maatregelen daar de beste bijdrage aan leveren, hoort daarbij. De kritiek van enkele opdrachtgevers over de effectiviteit van de OFGV, omdat ze maar een beperkt deel van het bedrijvenbestand jaarlijks controleren, illustreert de inconsistentie of onduidelijkheid in het denken over het beoogde doel. Dit kan met een krachtiger gezamenlijke inzet op de gewenste 'outcome' ondervangen worden. Het doel is immers niet om zoveel mogelijk controles uit te voeren; controles vormen slechts één van de middelen om naleving te bevorderen. Bewerkstelligen van naleving zal hierin ook een belangrijke(re) rol moeten spelen. Het bovenliggende doel gaat over de kwaliteit van het milieu en het level playing field voor ondernemers. Voor de OFGV blijft het ook op dit thema een dunne lijn om op te balanceren. De ene deelnemer zal de focus op outcome omarmen, waar de andere het vanuit het oogpunt van beleidsverantwoordelijkheid met argwaan zal bekijken.

De ambitie in het bedrijfsplan om in de toekomst steeds slimmer te gaan werken, door onder andere meer risicogericht en informatiegestuurd te werken, heeft op verschillende manieren zijn uitwerking gekregen. Met de uitwerking van de kostprijsystematiek, de handhavingsestafette en de branchegerichte benadering zijn hier goede stappen in gezet. Doorontwikkeling heeft en verdient de aandacht.

3.3 Efficiëntie van de OFGV

3.3.1 Feitelijke constatering

Het bedrijfsplan bevat een aantal doelstellingen en resultaatafspraken aangaande de efficiëntie van de OFGV;

- ✓ De OFGV zal uiteindelijk leiden tot efficiëntere uitvoering van de taken; lagere kosten per product.
Dit wordt bereikt door:
 - . sturing op capaciteitsinzet en productie
 - . weinig inhuur door vorming van specialisme en schaalgrootte
 - . standaardisatie van soortgelijke producten (bedrijfsmatiger werken)
 - . gerichte inzet van ondersteuning
 - . gerichte inzet van formatie
- ✓ Een maximaal overheadpercentage van 24%, een taakstelling voor 5% efficiëntie op totale exploitatie in 5 jaar en geen prijs en loonindexatie over de eerste vijf jaar.
- ✓ De introductie van een kostprijsmodel na maximaal 3 jaar.

Kijkende naar de ontwikkeling van de efficiëntie in de praktijk gedurende de afgelopen jaren geldt dat de jaarstukken van 2013 en 2014 duidelijk maken dat in beide jaren het overheadpercentage onder de 24% blijft (resp. 23,6% en 22%). De jaarstukken van 2015 bevatten geen informatie over het overheadpercentage. Ook voor de aan de OFGV opgelegde taakstelling van een kostenreductie van 5% op de totale exploitatie in 5 jaar geldt dat de OFGV deze in de afgelopen jaren heeft weten te realiseren. Volgens de verslagen van de accountantscontrole is de OFGV ook goed in controle.

Relevant hierbij te vermelden, is dat de OFGV naast de reguliere baten voortkomend uit de inputfinanciering van deelnemers er sinds een aantal jaren er ook in slaagt om aanvullende baten te genereren met haar opleidingscentrum. Medewerkers van andere omgevingsdiensten/organisaties nemen met regelmaat deel aan trainingen en opleidingen die aangeboden worden door dit opleidingscentrum. De introductie van een kostprijsmodel binnen 3 jaar is daarentegen niet gerealiseerd. De jaarstukken en de voortgangsrapportages maken duidelijk dat de OFGV de afgelopen jaren wel degelijk stappen heeft gezet in het ontwikkelen van een kostprijsmodel, echter tot implementatie van dit model is het nog niet gekomen.

Verder maken zowel de jaarstukken als de voortgangsrapportages inzichtelijk dat de OFGV nog een groot aantal andere initiatieven heeft genomen die de efficiëntie en het kostenbewustzijn van de dienst moesten verhogen. Het schrappen van één van de managementlagen en de introductie van een tweede lid van het directieteam zijn hiervan goede voorbeelden. Deze reorganisatie had tot doel om te komen tot een platte procesmatige organisatie en tevens een bijdrage te leveren aan de beheersing van de personeelskosten. Andere voorbeelden van initiatieven die tot doel hadden om de efficiëntie van de OFGV te verhogen, zijn het stroomlijnen, uniformeren en digitaliseren van ondersteunende en primaire processen vanaf de start van de OFGV, de introductie en continue verbeterlagen van Squit en het verbeteren van de informatie-uitwisseling met deelnemers.

3.3.2 Beeldvorming gemeenten en provincies

Uit de consultatie van zowel de bestuurders als ambtelijk opdrachtgevers van de OFGV blijkt dat er sprake is van een brede waardering voor de wijze waarop de OFGV gedurende de afgelopen jaren invulling gegeven heeft aan het thema efficiëntie. Het behalen van de doelstelling van een kostenbesparing van 5% binnen 5 jaar, waarbij geen sprake is van loon- en prijscompensatie, vormt hierin de belangrijkste onderbouwing.

Maar ook het kostenbewustzijn dat in de aansturing van de OFGV aan de dag wordt gelegd kan op waardering rekenen bij de deelnemers van de OFGV. Het aanbrengen van standaardisatie in werkprocessen, het behalen van de doelstelling rondom de overheadpercentages en de uitgevoerde reorganisatie zijn voorbeelden die deelnemers aandragen om dit kostenbewustzijn te illustreren. Dit neemt niet weg dat een aantal deelnemers hier en daar een kritische kanttekening plaatsen. Zo stellen zij dat het behalen van de efficiëntiedoelstelling (5% kostenreductie in 5 jaar) niet louter behaald is door het daadwerkelijk efficiënter gaan werken, maar ook middels de realisatie van aanvullende baten, denk hierbij aan het opleidingscentrum en het niet vervullen van vacatures. Een andere kritische kanttekening die een aantal deelnemers maakt, is het feit dat de interne besluitvorming van de OFGV efficiënter zou kunnen zijn als operationele medewerkers over meer ruimte zouden beschikken om zelfstandig besluiten te nemen en afspraken te maken. Het verschil tussen de directe informele afstemming met wat voorheen – voor de oprichting van de OFGV - een directe collega was, nu op een zakelijker manier moet plaatsvinden, speelt hier parten. Wat door een ambtelijk opdrachtgever soms ervaren wordt als een onnodige paraaf, is gebaseerd op de noodzaak tot verantwoording en efficiënte bedrijfsvoering zoals die met het bestuur is afgesproken. De overgang naar een meer zakelijke en dienstverlenende verhouding blijkt ambtelijk niet altijd even prettig gevonden te worden. Waar voorheen collegiale afstemming op de werkvloer tussen twee ambtenaren voldoende was, kunnen nu een opdracht en handtekening nodig zijn. Het is zoeken naar een koers waarbij de obstakels van 'onnodige formaliteiten' en 'misplaatste bemoeizorg op bedrijfsvoering' zoveel mogelijk ontweken kunnen worden.

Daarnaast kwam er in de gesprekken nog een tweetal onderwerpen naar voren, gerelateerd aan de bedrijfsvoering en efficiëntie van de OFGV, waaraan de deelnemers veel waarde hechten, namelijk de kostprijsystematiek en informatiemanagement.

Kostprijsystematiek

In de achterliggende periode heeft de OFGV, om invulling te geven aan de doelstelling uit het bedrijfsplan, hard gewerkt aan de kostprijsystematiek (*KPS*). In de uitwerking en implementatie hiervan treden echter wat 'hobbels' op. Toch bestaat er bij de deelnemers van de OFGV een brede overeenstemming en waardering voor het gevolgde bestuurlijke proces en nut en noodzaak van een dergelijke systematiek. Zo stellen de deelnemers dat het huidige bestuurlijke proces, waarin afstemming met het DB en AB is voorzien en uitstel is verleend, zorgvuldig en professioneel is. Het feit dat, mede hierdoor, de introductie van de systematiek niet binnen 3 jaar gerealiseerd is, wordt hiermee aanvaard. Eveneens bestaat er een brede overeenstemming over nut en noodzaak van de kostprijsystematiek. Deelnemers hebben, in vergelijking met de huidige inputfinanciering, een sterke behoefte aan meer transparantie, logica en sturingsmogelijkheden richting de OFGV. Anders gezegd, de kostprijsystematiek moet opheldering geven over de samenhang tussen de financiering (€) en de af te nemen producten/diensten en hoe (bijv. noodzakelijke expertisegebieden, kostprijs, invulling risicosturing 'toezicht') deze geleverd worden. Hiermee wordt namelijk, volgens deelnemers, ook transparant wat de onderlinge verhoudingen in termen als kostprijs en tijdsbesteding zijn tussen bijvoorbeeld een geluidsadvies en een bepaald type (her)controle. De huidige situatie waarin een dergelijke transparantie ontbreekt, wordt meer en meer gezien als storend.

Tegelijkertijd steken de deelnemers ook de hand in eigen boezem. Immers ligt de verantwoordelijkheid van de ontwikkeling en implementatie van het kostprijsmodel niet louter bij de OFGV. Hiervoor is de OFGV ook afhankelijk van het bestuurlijke besluitvormingsproces. En dit is, logischervijs gezien de financiële impact van de systematiek voor de individuele partners en de veelkleurigheid van de deelnemers, een moeizaam proces.

Informatiemanagement

Een significant deel van de deelnemers heeft zorgen ten aanzien van het informatiemanagement. We spreken hier dan niet over de professionaliteit en tijdigheid van de P&C-cyclus met daarin de uitvoeringsprogramma's, kwartaalrapportages, et cetera, maar over het inrichtingenbestand, de uitwisseling van archiefstukken en archivering en gegevensbeheer. Zo stellen deelnemers dat er onduidelijkheid bestaat over de verdeling van verantwoordelijkheden aangaande archivering, dat het opvragen van archiefstukken bij gemeenten tijdrovend werkt, dat ze twijfels hebben over de professionaliteit en ontsluitbaarheid van het gegevensbeheer van de OFGV en dat het inrichtingenbestand van de OFGV niet aan de verwachtingen voldoet.

Concreet betekent dit laatste zorgpunt dat er deelnemers zijn die eraan twifelen of de OFGV in staat is om desgevraagd een lijst aan te leveren met bedrijven die voldoen aan criteria Y in gebied X. Vaak wordt door deelnemers ook gerefereerd aan het door de OFGV, in de migratiefase, onbenut gelaten potentieel van de gemeentelijke bronbestanden qua rijkheid en dichtheid van informatie.

3.3.3 Beeldvorming Medewerkers OFGV

De medewerkers van de OFGV stellen dat op het gebied van efficiëntie de OFGV een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, zowel ten opzichte van de periode voorafgaand aan de oprichting van de dienst als sinds het moment van oprichting. Het bundelen van kennis en specialismen verhoogt naast de kwaliteit ook de slagkracht en snelheid van de dienstverlening.

Daarnaast heeft volgens de medewerkers de inzet op de uniformering van werkprocessen eveneens bijgedragen aan deze efficiëntiewinst. Uiteraard onderkennen ook de medewerkers een aantal verbeterpunten aangaande efficiëntie. Denk hierbij aan het verbeteren van de samenwerking tussen front- en backoffice, onder andere de doorgeleiding van click & call-contacten. Ook een verdergaande uniformiteit in de samenstelling van ingebrachte takenpakketten en mandaten zou de efficiëntie van de OFGV ten goede komen. Echter het belangrijkste verbeterpunt aangaande de efficiëntie is, evenals bij de deelnemers van de OFGV, het informatiemanagement.

De medewerkers van de OFGV stellen dat er in de afgelopen jaren al veel stappen zijn ondernomen om het informatiemanagement en dan met name Squit, te vullen en te verbeteren. Echter heeft dit nog niet het gewenste resultaat gehad. Squit wordt continu aangevuld met nieuwe data, maar de transitie van deze data naar ontsluitbare, hanteerbare en relevante kennis in het primaire proces is in de ogen van de medewerkers nog altijd voor verbetering vatbaar. Gerelateerd hieraan blijft ook de informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld rondom het opvragen van archiefstukken, tussen de OFGV en haar deelnemers voor onduidelijkheid, diversiteit en inefficiëntie zorgen. Het verbeteren van deze informatie-uitwisseling is volgens de medewerkers overigens niet gelegen in het herverdelen van verantwoordelijkheden rondom de archiefplicht, maar in een nadere standaardisatie en professionalisering van dit werkproces tussen de OFGV en haar 15 deelnemers.

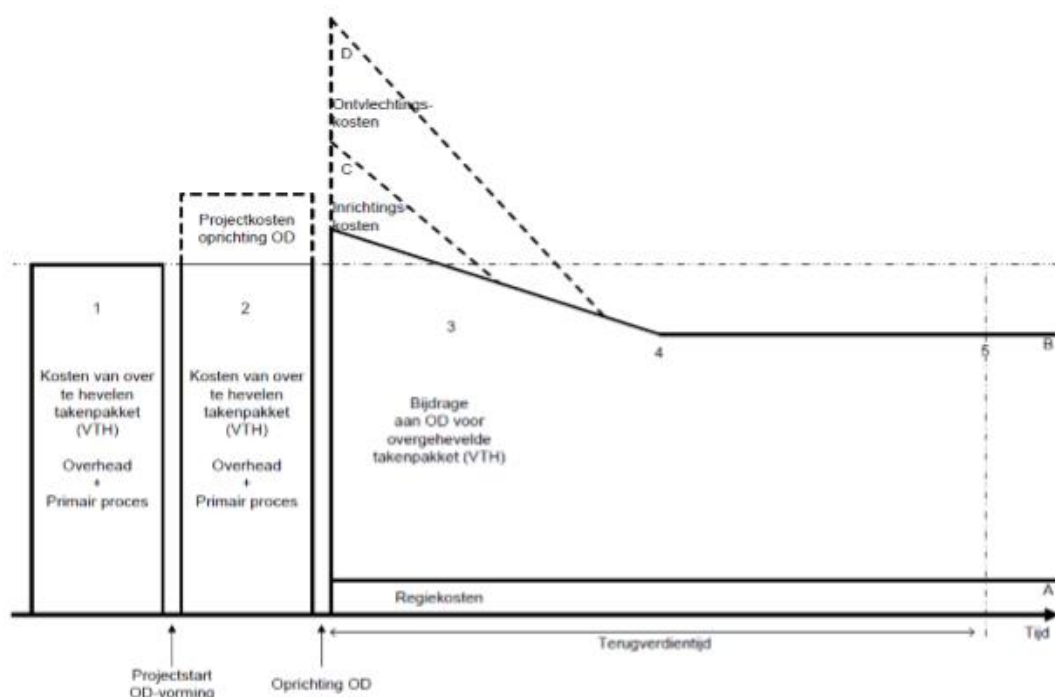
3.3.4 Beeldvorming Bedrijven en Ketenpartners

Gevraagd naar hun beelden bij de efficiëntie van de OFGV geldt dat bedrijven en ketenpartners logischerwijs niet tot nauwelijks zicht hebben op de interne bedrijfsvoering. Wel gaven nagenoeg alle partijen aan dat, los van de kwaliteit, zij veel waarde hechten aan een goede bereikbaarheid, tijdigheid en de welbekende 'korte lijntjes'. Wanneer zij de OFGV hierop vervolgens beoordelen, blijkt dat de partijen tevreden tot zeer tevreden zijn. Een aantal bedrijven en ketenpartners heeft in de dagelijkse praktijk contact met meerdere omgevingsdiensten en unaniem noemen zij de OFGV op de hierboven benoemde aspecten als 'koploper'.

3.3.5 Conclusie

Al het bovenstaande in acht nemend komen de onderzoekers tot een aantal conclusies aangaande de efficiëntie van de OFGV. Allereerst geldt dat de OFGV en haar deelnemers trots mogen zijn op de realisatie van de gestelde efficiëntiedoelstellingen. Hierbij doelen wij op de kostenreductie van 5% op de totale exploitatie en de gestelde bovengrens aan het overheadpercentage van 24%. Kijkende naar het conceptuele kader⁷⁾, weergegeven in figuur 7, dat inging op de kostenposten samenhangend met de (oprichting van de) Omgevingsdiensten en de wijze waarop de terugverdientijd van deze kosten zou moeten worden gezien, geldt dat met het behalen van deze doelstellingen feitelijk invulling is gegeven aan de beoogde efficiëntiewinst (3 - weergegeven met de dalende lijn vanaf het moment van de oprichting). Het realiseren van deze efficiëntiewinst is geen sinecure en allesbehalve vanzelfsprekend. Meerdere omgevingsdiensten hebben de afgelopen jaren fikse financiële tegenvallers te verwerken gekregen en enkele zijn zelfs onder landelijk preventief toezicht gesteld.

⁷⁾ Bron: Randstedelijke Rekenkamer – Quick Scan Omgevingsdiensten (2013).



Figuur 7. Conceptueel model kosten samenhangend met oprichting van Omgevingsdiensten

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat deze efficiëntiewinst voor de individuele deelnemers uiteraard afgezet moet worden tegen de gemaakte frictiekosten en de resterende structurele kosten gerelateerd aan het ingebrachte takenpakket.

Een tweede conclusie die de onderzoekers trekken, luidt dat er binnen de OFGV en ook met name in de aansturing van de OFGV, sprake is van een sterk kostenbewustzijn. De wijze waarop dit kostenbewustzijn in praktijk wordt gebracht, is in de voorgaande paragrafen reeds uitvoerig aan de orde geweest, denk bijvoorbeeld aan de gepleegde inzet om werkprocessen te stroomlijnen, de reorganisatie waarbij een managementlaag is verwijderd, maar ook aan de gerealiseerde baten met het opleidingscentrum.

Een volgende conclusie gaat in op de door zowel de medewerkers als deelnemers opgeworpen voorbeelden rondom het tijdrovende en inefficiënte karakter van sommige handelingen, die voorafgaand aan de oprichting van de OFGV niet bestonden. Denk hierbij aan het opvragen van archiefstukken en de op momenten formaliserende werking die uitgaat van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De onderzoekers onderkennen dat de aangedragen voorbeelden niet bijdragen aan de efficiëntie, maar tegelijkertijd zijn dergelijke effecten inherent aan de institutionalisering van een samenwerkingsambitie (of samenwerkingsverplichting) in bijvoorbeeld een Gemeenschappelijke Regeling. Immers is niet de organisatie, maar de directeur gemandateerd door de bevoegde gezagen wat op momenten de aanwezigheid van zijn paraaf onontbeerlijk maakt. Daartegenover staan de potentiële voordelen zoals synergie-effecten, robuustheid, professionalisering en andere soorten van efficiëntie die een dergelijk samenwerkingsverband biedt. Het is daarom ook raadzaam om kritisch te blijven kijken naar manieren om bijvoorbeeld het proces rondom het opvragen van archiefstukken, maar ook de beelden die bestaan omtrent de 'onnodige parafern' te delen en mogelijk slimmer te organiseren. Maar hierbij ook oog te houden voor (juridische) kaders en het simpele feit dat ieder scenario komt met voor- en nadelen.

Kostprijsystematiek

De kostprijsystematiek of het outputmodel is een thema, waar veel omgevingsdiensten in Nederland mee bezig zijn. Nagenoeg alle omgevingsdiensten zijn van start gegaan met een *lump sum* financiering waarbij de financiële bijdrage gebaseerd is op het ingebrachte takenpakket en/of personeel. Dit geldt ook voor de OFGV waarbij de huidige financiële inbreng gekoppeld is aan de initiële overdracht van personeel en de op dat moment door de individuele partner gehanteerde professionele norm voor de taakuitvoering. De voorgenomen transitie richting een outputmodel zien de onderzoekers dan ook als een volgende stap in de professionalisering van de bedrijfsvoering. Immers draagt een goed doorzacht outputmodel bij aan de transparantie en flexibiliteit voor afnemers. Eveneens expliciteert een dergelijk model de belangen van zowel eigenaren als opdrachtgevers waardoor keuzes en belangrijker nog consequenties daarvan inzichtelijk worden. Overigens leidt de implementatie van een kostprijsystematiek sec niet per definitie tot een verbetering van de efficiëntie. Het is eerder een vehikel dat inzicht en transparantie verstrekt en sturingsmogelijkheden biedt aan opdrachtgevers.

Het ontwikkelen en implementeren van een outputmodel is geen sinecure, het vinden van een gedragen balans tussen uniformiteit en flexibiliteit / keuzevrijheid en een herijking van financiële stromen en principes is een uitdaging. De onderzoekers zien daarom de consensus die binnen de deelnemersgroep bestaat over *'het waarom'* van een kostprijsystematiek, namelijk transparantie, sturingsmogelijkheden en logica, als een realistisch en positief punt. Daar komt bij dat de kostprijsystematiek van de OFGV eveneens een impuls zou betekenen voor andere doelstellingen uit het bedrijfsplan, namelijk de realisatie van een level playing field, risicogericht (toezicht), branchegericht en informatiegestuurd werken.

Zorgen hebben de onderzoekers echter bij het proces om te komen tot een gedragen en geïmplementeerde kostprijsystematiek voor de OFGV. Deze zorgen komen voort uit de dominantie van de financiële argumenten rondom de kostprijsystematiek. De standpunten die individuele gemeenten en provincies innemen ten aanzien van de kostprijsystematiek worden namelijk gedomineerd door het effect van de systematiek op de te leveren financiële bijdrage (de 'min'- en plusdeelnemers'), waarbij de inhoudelijke motivatie om een dergelijke systematiek in te voeren naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. Dit is overigens niet uitzonderlijk in het land van omgevingsdiensten en mede door het ontbreken van een nulmeting, bestaande uit een objectief vertrekpunt per deelnemer van zowel de kosten als de gehanteerde professionele norm van het 'basistakenpakket', ook zeker niet onbegrijpelijk.

Wij delen de waardering die de deelnemers hebben voor het bestuurlijke besluitvormingsproces rondom dit onderwerp, maar willen benadrukken dat het in ieders belang is om de kostprijsystematiek te blijven zien als een vehikel dat bijdraagt aan de koppeling tussen financiële bijdrage en het kunnen sturen op maatschappelijke effecten/outcome. Een outputmodel is namelijk niet alleen een verrekeningssystematiek, maar vooral een hulpmiddel om effectief te kunnen sturen op beleidsdoelstellingen.

Informatiemanagement

De conclusie van de onderzoekers op het gebied van informatiemanagement is tweeledig. Enerzijds zien wij dat het management van de OFGV hier in de achterliggende jaren veel in heeft geïnvesteerd. Er zijn aantoonbaar stappen gezet met de implementatie van applicaties ten behoeve van het primaire proces, met implementatie van documentatie informatiesystemen en met de benodigde infrastructuur om digitale documentuitwisseling met deelnemers mogelijk te maken. Anderzijds delen de onderzoekers de kritiek- en verbeterpunten, die leven bij zowel de deelnemers als bij de OFGV zelf. Daarbij komt dat professioneel informatiemanagement in de nabije toekomst voor omgevingsdiensten, zeker ook met de komst van de Omgevingswet, aan importantie wint. Denk hierbij aan de koppeling en verplechting van informatieketens en het gebruik van geo-informatie.

Wanneer we zelfs even verder in de toekomst kijken, geldt ook dat de opkomst van datamining (informatierecht en destilleren) en allerlei big datatechnieken (waaronder nieuwe slimme technologieën, zoals GPS, sensing en drones) kunnen gaan bijdragen aan de toegevoegde waarde van omgevingsdiensten en van de OFGV specifiek.

Wel vinden wij het belangrijk om onderscheid te maken tussen kritiek- en verbeterpunten die voortkomen uit reële oneffenheden en kritiek- en verbeterpunten, die voortkomen uit onduidelijkheden over de effecten van de gekozen constellatie. Om met de laatste te beginnen; de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is rondom bijvoorbeeld de archiefzorg is afhankelijk van zowel de keuze van de rechtsvorm, in dit geval een Gemeenschappelijke Regeling, waarbij de Archiefwet van toepassing is, als van de gekozen *inrichting* van deze rechtsvorm (*GR met mandaat/Netwerkorganisatie/GR met delegatie, enzovoorts*). In dit geval is de archiefplicht, ook na de oprichting van de OFGV, belegd bij de bevoegde gezagen. De consequenties van deze afspraken omtrent het archiefbeheer en -toezicht voor de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in het dagelijkse contact tussen de OFGV en haar deelnemers zijn echter niet voor iedereen even helder. Dit leidt in de dagelijkse afstemming nog tot onduidelijkheden, 'ruis' en diversiteit in onderlinge verwachtingen. Zo wordt de OFGV bijvoorbeeld met enige regelmaat geconfronteerd met 'archief-gerelateerde' vragen en/of verzoeken vanuit deelnemers die in strijd zijn met de collectief vastgestelde werkwijze en afspraken hieromtrent. Hierbij bestaat er verschil in interpretatie zowel tussen de deelnemers onderling, als binnen de interne organisaties tussen bestuurders en ambtenaren van deelnemers. Ook het inrichtingenbestand en de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en volledigheid zijn een voorbeeld van een vraagstuk, waarbij er verschillen van mening en dus ruis bestaan tussen de OFGV en haar deelnemers. Ook hiervoor geldt dat deelnemers met enige regelmaat met informatieverzoeken komen die beleidsinhoudelijk gezien relevant zijn, maar waarvan de verantwoordelijkheid en het eigenaarschap, gezien vanuit de geldende afspraken en rolverdeling bekeken, niet (volledig) bij de OFGV liggen.

Ook is het van belang om verschillende systemen en hun primaire functies te onderscheiden. Zo heeft een zaak-/werksysteem een andere functionaliteit dan een archiefsysteem. Voor de OFGV staan de snelheid en toegankelijkheid van het werksysteem met het oog op efficiëntie centraal. Dit is overigens ook een voorbeeld van een thema, dat bij vele omgevingsdiensten en haar deelnemers actueel is. Met heldere afspraken en duidelijke communicatie hierover is de geschetste wrevel te vermijden en bestrijden.

Concluderend stellen de onderzoekers dat het van belang is dat de OFGV en haar deelnemers de gemaakte afspraken op het vlak van informatiemanagement (*bijvoorbeeld rondom archiefplicht*) als uitgangspunt nemen en op basis hiervan een open en reflectief gesprek en dus niet vanuit verwijten en schuld/onschuld, voeren over de consequenties van deze afspraken voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Uiteraard dient er in dit gesprek ook ruimte te zijn voor de tekortkomingen en onhandigheden die inherent zijn aan de wijze waarop het informatiemanagement en de informatieuitwisseling zijn georganiseerd.

Daarnaast zijn er ook verbeterpunten, die voortkomen uit reële oneffenheden in het informatiemanagement. In deze gevallen geldt dat ondanks alle moeite, die de OFGV gestopt heeft in het verbeteren van het informatiemanagement, dit in de ogen van betrokkenen tot op heden niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Voorbeelden hiervan zijn de door zowel de deelnemers van de OFGV als haar eigen medewerkers genoemde kwaliteit van het inrichtingenbestand en de wijze waarop Squit voorziet in het, op basis van de aanwezige data, ontsluiten van hanteerbare en relevante kennis in het primaire proces. Het toetsen van deze beelden, die leven bij medewerkers en deelnemers aan de functionaliteiten en feitelijke mogelijkheden van de ICT-systemen, valt buiten de kaders van deze evaluatie.

Wel staat buiten kijf dat het van belang is voor de OFGV om deze beelden serieus te nemen, hierover het gesprek aan te gaan en waar nodig te vertalen naar concrete verbetervoorstellen. Een dergelijke dialoog is gebaat bij een open en waarderende houding, waardoor nieuwe opties verkend en onderzocht kunnen worden.

3.4 Governance OFGV

3.4.1 Feitelijke constatering

De Gemeenschappelijke Regeling (GR) is het belangrijkste document op het gebied van governance. In de GR staan onder andere de taken, inrichting, sturing en verantwoordelijkheden omschreven. Parallel aan deze evaluatie vindt een evaluatie van de GR plaats. In het bedrijfsplan staan ook een aantal zaken met het oog op de governance verder uitgewerkt. Zoals reeds eerder vermeld, is de OFGV een GR met 15 deelnemers. Aanvullend hierop zijn er met de verschillende deelnemers mandaatregelingen vastgesteld, waarbij een slagvaardige en efficiënte OFGV het uitgangspunt vormde. In de GR staat verder opgenomen dat er in het besturingsmodel sprake is van een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur waarbij de voorzitter door het AB wordt aangewezen en tevens voorzitter is van het DB. De stemverdeling in het AB is naar rato van de ingebrachte financiële bijdrage per partner, met dien verstande dat een partner niet meer dan 49% van het aantal stemmen kan bezitten. De GR en het bedrijfsplan bevatten ook een uiteenzetting van de P&C-cyclus inclusief de verschillende producten, die daar onderdeel van uit maken en een uitgebreide definitie en beoogde rolopvatting voor het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.

Kijkende naar de ontwikkelingen die de OFGV heeft doorgemaakt op het vlak van de governance valt een aantal zaken op in de documenten. Allereerst wordt er eind 2013 met het opstellen en vaststellen van de DVO een ommissie in de GR ondervangen. Immers ontbrak het in de GR aan duidelijke afspraken omtrent uittreding en/of een eventuele verkleining van het ingebrachte takenpakket.

Verder valt de doorontwikkeling van de verschillende producten, die onderdeel uitmaken van de P&C-cyclus op, denk hierbij aan de werkplannen, kwartaalrapportages en de jaarstukken. De voortgangsrapportages bevatten vanaf de start van de OFGV een uitgebreide financiële paragraaf. Begin 2015 wordt er met de professionalisering van het risicomanagement, conform de aanbevelingen van het Ministerie van BZK, een volgende stap gezet. Binnen de organisatie wordt de onafhankelijke risico-beheerfunctie belegd en de OFGV identificeert periodiek relevante risico's, kwantificeert deze risico's, definieert de benodigde mitigerende maatregelen en maakt een vertaling naar het benodigde weerstandsvermogen. Tabel 2 illustreert deze professionaliseringsslag.

Tabel 2. Overzicht benodigde weerstandscapaciteit

	Categorie	Omschrijving risico	Effect	Impact	Kans	Beheersmaatregel	Risico bandbreedte	Benodigde weerstands-capaciteit
1	Kosten	Indexering	Exploitatieverlies	Groot	Zeer Hoog	Kostenbesparing inkoop Vacatures niet invullen	300.000 - 900.000	676.000
2	Taakuitvoering	Taakvermindering	Schaalnadeel	Groot	Zeer Hoog	Afspraken in GR/DVO Medewerker terug naar de partner Friciekosten voor partner Kwaliteitscriteria in PDC Flexibele schil	100.000 - 1.000.000	500.000
3	Taakuitvoering	Niet-uniforme eisen aan de uitvoering	Productiviteitsverlies	Middel	Middel	Uniforme uitvoering in PDC	70.000 - 280.000	70.000
4	Inkomsten	Tegenvallende opbrengsten	Exploitatieverlies	Groot	Hoog	Businessplan opleidingscentrum Inzicht uitvoering takenpakket Wet- en regelgeving volgen	0 - 448.000	266.000
5	Ziekteverzuim	Hoger dan de norm	Productiviteitsverlies	Groot	Hoog	Verzuimbeleid Flexibele schil	80.000 - 200.000	160.000
6	ICT	Stijgende eisen aan digitaal werken	Exploitatieverlies	Groot	Hoog	Nieuwe opzet IT-diensten 2016	150.000 - 450.000	200.000
Totaal benodigde weerstandscapaciteit								€ 1.872.000

Eind 2015 volgt nog een tweede professionaliseringsslag als het gaat om risicomanagement. Nieuwe verantwoordingsregels schrijven namelijk voor dat de OFGV ook jaarlijks dient te gaan rapporteren op een aantal financiële kengetallen. Met tabel 3 uit de jaarstukken van 2015 wordt ook aan deze verplichting voldaan.

Tabel 3. Financiële kentallen OFGV – Jaarstukken 2015

Kengetallen	Indicatoren OFGV		
	Realisatie 2014	Begroting 2015	Realisatie 2015
Netto schuld quote	- 14%	- 8%	- 15%
Netto schuld quote gecorrigeerd voor alle leningen	- 14%	- 8%	- 15%
Solvabiliteitsratio	38%	36%	44%
Grondexploitatie	nvt	nvt	nvt
Structurele exploitatieruimte	0%	0%	4%
Belastingcapaciteit	nvt	nvt	nvt

Wanneer we vervolgens kijken naar de kwartaalrapportages die periodiek aan de individuele deelnemers worden verstrekt, valt met name de aanpassing in 2016 op. Hier is sprake van een betekenisvolle verandering, omdat het – voorsortierend op de implementatie van de kostprijsystematiek de kwartaalrapportages van dit jaar – zowel het kostenplaatje voor de geleverde diensten conform de huidige in-putfinanciering als met de kostprijsystematiek bevat.

Aangaande de beleids- en uitvoeringscyclus meldt de 1^e voortgangsrapportage van 2016 dat in de voorgaande jaren de focus lag op het op peil brengen van de kwaliteit van het medewerkersbestand en de uitvoeringsfrequentie en dat de prioriteit voor 2016 en 2017 ligt bij het optimaliseren van de 'Big 8-cyclus' om zodoende de uitvoering van de OFGV nog beter aan te laten sluiten bij de vigerende beleidskaders van de deelnemers. Het projectplan waarmee de aanzet is gegeven om te komen tot een OFGV-breed gedragen uitvoeringskader voor de vergunning-, toezicht- en handhavingstaken, belegd bij de OFGV, is een goed voorbeeld van een manier, waarop de OFGV tracht deze 'Big 8-cyclus' verder te professionaliseren.

Een ander opvallend aspect is dat er noch in de jaarstukken, noch in de kwartaalrapportages uitspraken worden gedaan over de (ontwikkeling in) professionaliteit, waarmee de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer worden vervuld. Zoals aangegeven, wordt hier in het bedrijfsplan uitvoerig bij stilgestaan, maar is, op basis van de beschikbare documenten, niet vast te stellen hoe dit zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Dit geldt eveneens voor het functioneren van het AB en DB als gremia.

3.4.2 Beeldvorming gemeenten en provincies

Wanneer we kijken naar de beelden, die leven binnen de deelnemers van de OFGV aangaande 'governance', valt een aantal zaken op, allereerst omtrent het functioneren van het bestuursmodel. In het algemeen geldt dat nagenoeg alle deelnemers uitgesproken tevreden zijn met het functioneren van zowel het Algemeen Bestuur (AB) als het Dagelijks Bestuur (DB). Binnen en tussen deze bestuurlijke gremia wordt constructief en in goede harmonie met elkaar samengewerkt. Ook deelnemers die relatief gezien een minimaal aandeel van het stemrecht bezitten, hebben het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt. Tevens onderkent een groot deel van de deelnemers dat er sprake is van een toenemende professionalisering van de beide bestuurlijke gremia en de wijze waarop individuele bestuurders invulling geven aan de rol van bestuurslid. Zo is er, volgens deelnemers, binnen het DB in toenemende mate sprake van gedeeld(e) eigenaarschap/verantwoordelijkheid en wordt het gremium dus in mindere mate gezien als een platform van vertegenwoordigers van 'sec' plaatselijke belangen. Deelnemers benadrukken dat dit proces, zeker ten aanzien van het AB, in de nabije toekomst aandacht zal blijven behoeven.

Een significant deel van de partners opperde het interessant te vinden om in de toekomst de mogelijkheden tot een regionalisering van het bestuursmodel te verkennen. De hier bedoelde regionalisering gaat fundamenteel verder dan bijvoorbeeld de huidige afspraken omtrent de vertegenwoordiging van de Gooi en Vechtstreek namens het AB in het DB door een tweetal bestuursleden. Dit houdt namelijk bijvoorbeeld in dat niet iedere partner noodzakelijkerwijs een afgevaardigde benoemt, die zitting heeft in het AB, maar dat er ook sprake kan zijn van regionale vertegenwoordiging (bijv. één bestuurslid namens een aantal Gooische gemeenten) in het AB. Hiermee zouden de mogelijkheden om regionaal te kunnen sturen, worden vergroot en compacter bestuur gerealiseerd worden.

Ook inhoudelijk gezien maken de beide gremia, volgens betrokkenen, een ontwikkeling door. In de eerste jaren na de oprichting van de OFGV werd de agenda van het DB en AB gedomineerd door aan bedrijfsvoering gerelateerde thema's en dus door de belangen vanuit de *eigenaarsrol*. Tegenwoordig echter, de discussie rondom de kostprijsystematiek daargelaten, kent de agenda van het AB en DB een betere balans tussen strategisch inhoudelijke thema's – niet zijnde beleidsontwikkeling en/of afspraken rondom individuele werkpakketten – relevant vanuit de belangen als opdrachtgever, en thema's gerelateerd aan de robuustheid en continuïteit van de OFGV, relevant vanuit de belangen als eigenaar.

Kijkende naar de P&C-cyclus zoals deze wordt vormgegeven door de OFGV geldt dat deelnemers hier nagenoeg unaniem zeer tevreden over zijn. Het betreft hier dan zowel de kwaliteit als de tijdigheid van de verantwoordingsdocumenten, bijvoorbeeld de uitvoeringsprogramma's, jaarrapportages en kadernota. Ook de jaarlijkse ronde van de directeur van de OFGV langs alle deelnemers om de relevante ontwikkelingen en eventuele zorgpunten door te nemen kan op waardering rekenen. Overigens benoemen vele deelnemers wel de Wgr-brede onvrede die, zeker ook binnen de gemeenteraden en provinciale staten, bestaat over de inrichting van en koppeling tussen de P&C-cycli van Gemeenschappelijke Regelingen en Gemeenten/Provincies en de effecten daarvan op de wijze waarop Raden en Staten hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen.

Waar deelnemers, zoals hierboven beschreven, eensluidend positief zijn over het functioneren van het besturingsmodel en de P&C-cyclus bestaat er ook een breed gedragen kritiekpunt. Namelijk de wijze waarop de OFGV omgaat met *het 'ambtelijk opdrachtgeversoverleg'*. Nagenoeg alle deelnemers van de OFGV hechten waarde aan een goed functionerend overleg waarin ambtelijk opdrachtgevers niet alleen 'over', maar ook 'met' de OFGV kunnen spreken over relevante thema's. Echter neemt, volgens deelnemers, de OFGV dit overleg niet tot nauwelijks serieus; een gemiste kans, omdat het overleg volgens velen haar waarde heeft bewezen in de recente discussie rondom de kostprijsystematiek. Merkwaardig is dat de klankbordgroep die door de OFGV tot twee keer toe in het leven is geroepen om deze vorm van overleg te faciliteren en gericht is op dezelfde deelnemers, blijkbaar niet in deze behoefte heeft voorzien.

Overigens voegen vele deelnemers aan hun kritiek ook toe, dat de verantwoordelijkheid om te komen tot een goed functionerend ambtelijk opdrachtgeversoverleg niet alleen bij de OFGV ligt. Waar bestuursleden van de OFGV zich in toenemende mate bewust zijn van zowel hun verantwoordelijkheid van opdrachtgever én eigenaar, redeneren ambtelijk opdrachtgevers vaak nog hoofdzakelijk vanuit de rol van 'kritische klant' en nauwelijks vanuit continuïteit, robuustheid en/of efficiëntie, ofwel de rol van *eigenaar*.

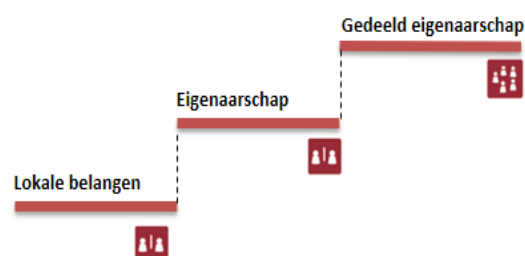
3.4.3 Beeldvorming Medewerkers OFGV, ketenpartners en bedrijven

De beelden van de medewerkers van de OFGV aangaande governance spitsen zich, vanzelfsprekend vanuit hun rollen, toe op het ambtelijk opdrachtgeverschap. Hierin stellen zij dat, zeker in het begin van de OFGV, er een sterk 'wij/zij'-gevoel heerste en dat ambtelijke opdrachtgevers hun rol voornamelijk zagen als de kritische klant. Langzamerhand, ook met de aanstelling van de accounthouders, wordt dit wel beter, maar er blijft volgens medewerkers een grote diversiteit bestaan in de wijze waarop partners invulling geven aan deze rol van ambtelijk opdrachtgever. Ook is het niet bij iedere partner vanzelfsprekend dat de ambtelijk opdrachtgever het integrale aanspreekpunt vormt, dus naast VTH ook voor Bouw- en Woningtoezicht en ontwikkelingen rondom de Omgevingswet.

Het is voor bedrijven en ketenpartners niet mogelijk en tevens niet relevant, om zich uit te spreken over de governance van de OFGV.

3.4.4 Conclusie

Alle opgehaalde informatie analyserend komen de onderzoekers tot een aantal conclusies. Allereerst aangaande het besturingsmodel. Het feit dat nagenoeg alle bestuursleden het functioneren van het AB en DB beoordelen als constructief en bij de samenwerking tussen beide gremia het onderlinge vertrouwen noemen, is een positief punt. Dit vormt een gedegen fundament voor de borging van de democratische legitimering en is, ook vergeleken met andere 'jonge' omgevingsdiensten, geen vanzelfsprekendheid. Ook de gesignaleerde ontwikkeling waarbij de rolinvulling van bestuursleden in toenemende mate lokaal en regionaal belang bijeenbrengen en dus gedeeld eigenaarschap aan de dag leggen, is volgens de onderzoekers zeer positief.



Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat bovenstaande verworvenheden en de huidige governance-inrichting al enige tijd geen onderwerp van gesprek zijn in zowel het AB als het DB. Bij de start van de OFGV is wel expliciet gestuurd om vanuit het DB het gedeelde eigenaarschap vorm te geven. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het feit dat als het DB stemt dit hoofdelijk gebeurt en niet naar inbreng in de OFGV.

In de praktijk stemt het DB echter niet of nauwelijks omdat er op consensus gestuurd wordt. Dit gebruik wordt al vele jaren door de huidige voorzitter toegepast en kan ook op waardering rekenen bij de deelnemers. Het vormgeven en ontwikkelen van gedeeld eigenaarschap vraagt ook met het oog op de actuele vraagstukken nu opnieuw aandacht.

Zoals ook eerder aangegeven, wordt er ook in de verantwoordingsinformatie (bijv. jaarrapportages) geen aandacht geschonken aan het thema governance, dit terwijl er landelijk gezien veel aandacht voor is en er enkele relevante ontwikkelingen hebben plaatsgevonden hieromtrent in de afgelopen jaren. Denk bijvoorbeeld aan de brief van minister Plasterk van eind 2014, waarin hij ingaat op de beweegredenen en effecten van de 'wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen'. Hierin worden nieuwe richtlijnen genoemd voor de samenstelling van zowel het DB als AB en worden wijzigingen in de P&C-cyclus, benoemd die tot doel hebben om de positie van raden en staten te versterken. Daarnaast is er in de afgelopen jaren veel geschreven over en geëxperimenteerd met de inrichting van de governance van gemeenschappelijke regelingen, ook bij Omgevingsdiensten. Een voorbeeld hiervan, waar ook de OFGV inmiddels mee werkt, is de invoering van een portefeuillevverdeling in het DB om op die manier de genoemde ontwikkeling richting een gedeeld eigenaarschap en het bijeenbrengen van lokaal en regionaal belang te versnellen. Andere voorbeelden die mogelijk interessant zijn:

- Er gaan stemmen op om 'profielen' vast te stellen voor de samenstelling van het AB/DB van omgevingsdiensten en breder gezien gemeenschappelijke regelingen. Momenteel hebben voornamelijk de inhoudelijke portefeuillehouders (milieu, handhaving) zitting in de beide gremia en wordt er nauwelijks gekeken naar complementariteit in kwaliteiten en vaardigheden, dit terwijl gemeenschappelijke regelingen, zoals omgevingsdiensten vaak ook een bepaalde financiële complexiteit bezitten en een bestuurslid van het AB/DB naast inhoudelijk opdrachtgever ook de rollen vervult van risicodragers, medebestuurder en toezichthouder.
- Ook binnen het AB van de OFGV bestaat er een grote diversiteit in opvattingen over de rol van het AB en waarom het al dan niet nuttig is om AB-vergaderingen ook daadwerkelijk te bezoeken en te benutten. De wijziging van de WGr per 1 januari 2015 bevat ook uitspraken over de rolverdeling tussen het AB en DB. De wetgever beoogt met de wijzigingen de principes van goed bestuur uit hoofde van de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur verder door te voeren. Concreet betekent dit dat het bestuursmodel van gemeenschappelijke regelingen meer en meer gaat lijken op het 'Raad van Toezicht-model'. Het DB vervult hierin de rol die de Raad van Bestuur normaliter bekleedt en het AB vervult de rol van de Raad van Toezicht. En hoe verhoudt zich dit tot de verschillende DB's van omgevingsdiensten die in de startperiode bewust gekozen hebben voor 'mede-directievoering'? Om enige consensus aan te brengen in de manier waarop de bestuursleden kijken naar de rol van het AB en DB en naar hun individuele rolopvatting worden er op verschillende plekken in het land binnen de besturen hierover gesprekken gevoerd. Ook binnen het bestuur van de OFGV is dit onderwerp inmiddels aan de orde gekomen, echter heeft dit gezien de bevindingen uit de interviews nog niet geleid tot een consensus.
- Terugkomend op de door een aantal deelnemers geopperde mogelijkheid om te komen tot een verdere regionalisering van het bestuursmodel geldt dat er inderdaad landelijk publieke samenwerkingsverbanden zijn die dergelijke opties verkennen. De onderzoekers vinden het hierbij wel van belang te melden dat deze optie potentiële negatieve gevolgen met zich meebrengt voor de democratische legitimiteit.

Ondanks dat een regionaal afgevaardigd bestuurslid verantwoording moet afleggen aan alle regio-gemeenten, kan dit in de praktijk toch leiden tot indirectere vormen van sturing, verantwoording en inlichting. Zeker gezien het sentiment ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen en andere vormen van getrappt bestuur binnen veel gemeenteraden dient dit kritisch te worden beoordeeld.

Samenvattend waarderen wij de wijze waarop er op dit moment invulling gegeven wordt aan het bestuursmodel. De *gezamenlijke verantwoordelijkheid* van de OFGV en haar deelnemers om de inrichting van de governance periodiek tegen het licht te houden en waar nodig door te ontwikkelen, verdient meer aandacht. Het toezicht van de gemeenteraad/provinciale staten op de OFGV als GR is nu eenmaal afstandelijker dan op organisaties met bijvoorbeeld een subsidierelatie; dit is inherent aan de keuze voor het aangaan van een verbonden partij. Een gedegen inrichting van de governance is een voorwaarde om deze afstand te overbruggen en de eerder genoemde democratische legitimering dus veilig te stellen.

Verder concluderen wij, in navolging van een groot deel van de deelnemers, dat in aanvulling op alle formele gremia de jaarlijkse ronde van de directeur langs alle bestuurders van meerwaarde is. Dit geldt ook voor de wijze waarop de directeur van de OFGV de deelnemers informeert over de bestuurlijk gevoelige dossiers, de bereidheid van de OFGV om desgewenst een korte presentatie te verzorgen aan gemeenteraden/provinciale staten over de OFGV als organisatie en de georganiseerde werkbezoeken van AB-leden aan de OFGV. Zeker deze laatste twee punten blijken in de praktijk bij te dragen aan het onderlinge vertrouwen en de 'bekendheid' met elkaar.

Ook op ambtelijk niveau komen de onderzoekers tot een aantal conclusies op het vlak van governance, allereerst omtrent het ambtelijk opdrachtgeversoverleg en de klankbordgroep. Volgens de onderzoekers is het begrijpelijk dat de ambtelijke opdrachtgevers zichzelf verenigen en op die manier ook hun betrokkenheid op inhoudelijke onderwerpen bij de OFGV tot uiting brengen. Wij raden de OFGV dan ook aan om te voorzien in een dergelijk overleg en ervoor te zorgen dat dit overleg op de juiste wijze, onder andere door een gedegen én tijdige informatievoorziening, gefaciliteerd wordt, dat aansluit bij de positie die het bestuur voor dit ambtelijk overleg ziet. Dit hoeft namelijk niet te betekenen dat het ambtelijk overleg een formeel en zelfstandig orgaan met haar eigen positie in het besluitvormingsproces moet worden. De onderzoekers denken hierbij meer aan thematische informatie- en discussiesessies, bijvoorbeeld zoals er rondom de kostprijsystematiek hebben plaatsgevonden.

Een andere conclusie op ambtelijk niveau gaat over de invulling van het ambtelijk opdrachtgeverschap bij de gemeenten en provincies. Zowel de bestuurders van deze partijen als de medewerkers van de OFGV erkennen dat er een grote diversiteit bestaat in de wijze waarop deze rol wordt ingevuld én dat ambtelijk opdrachtgevers voornamelijk redeneren als 'kritische klant' en minder vanuit de rol van eigenaar. In de praktijk betekent dit dat de ambtelijke opdrachtgevers beleidsinhoudelijke en professionele gesprekspartner zijn voor de OFGV, maar leidt dit met enige regelmaat ook tot maatwerkvraagstukken, het vasthouden aan oorspronkelijke werkwijzen/workprocessen (*bijv. ten aanzien van de informatie-uitwisseling tussen partijen*) en een vertroebeling van belangen omtrent efficiëntie, continuïteit, risicomanagement en robuustheid. Dit heeft voor- en nadelen en is een veelbesproken thema in het land van omgevingsdiensten. De onderzoekers pleiten hierbij voor een verdere harmonisatie en professionalisering van het ambtelijk opdrachtgeverschap, in nauwe samenwerking met de OFGV, waarin zowel het belang van de eigenaar als van de opdrachtgever een plek krijgen. Dit leidt uiteindelijk ook tot meer wederzijds begrip en vertrouwen en hopelijk tot een door alle betrokkene gedragen definitie van ambtelijk opdrachtgeverschap.

Aangaande de samenwerking tussen beleid en uitvoering onderschrijven de onderzoekers de beelden van de deelnemers van de OFGV. Het ontwikkelen van een OFGV-breed beleidskader draagt bij aan zowel het level playing field als de beoogde professionalisering van de 'Big 8-cyclus'. Tevens geven de OFGV en haar deelnemers hiermee invulling aan een belangrijke bevinding uit de landelijke evaluatie van het VTH-stelsel⁸⁾.

Ook de opvattingen van deelnemers over de P&C-cyclus zijn in lijn met de beoordeling van de onderzoekers. De kwaliteit van de uitvoeringsprogramma's, jaarrapportages en jaarstukken is, reeds vanaf het eerste jaar, hoog. Tevens bevatten deze verantwoordingsdocumenten altijd zowel een beleidsinhoudelijk deel als een financieel deel. Dit is zeker niet bij alle omgevingsdiensten een gegeven. Het genereren van betrouwbare sturings- en verantwoordingsinformatie heeft bij meerdere diensten, zeker in de beginperiode, tot problemen geleid.

3.5 Toekomst van de OFGV

Over de toekomst van de OFGV kunnen nog geen feitelijke constateringën gedaan worden. Wel kunnen we kijken naar de wijze waarop de OFGV zich voorbereidt op haar toekomst. Dit krijgt onder andere invulling door de activiteiten ter voorbereiding op de invoering van de omgevingswet en de kostprijsystematiek. Met een projectteam omgevingswet wordt hier ook structureel tijd aan besteed. Ook in de uitvoeringsprogramma's die de OFGV voor de opdrachtgevers opstelt, worden de relevante ontwikkelingen voor de komende periode geduid. Daar worden thema's als de komst van de omgevingswet en andere nieuwe wetten benoemd. In deze paragraaf staan de bevindingen en opvattingen van de betrokken partijen over de relevante toekomstthema's voor de OFGV.

3.5.1 Beeldvorming gemeenten en provincies

Wanneer deelnemers gevraagd wordt om te schetsen hoe de OFGV er in de toekomst idealiter uit zou zien, zijn ze het over één ding unaniem eens. De OFGV moet nu en in de toekomst een professionele en betrouwbare uitvoeringsdienst zijn (en blijven) die kwalitatief hoogwaardig en efficiënte dienstverlening verzorgt. Dit vormt volgens deelnemers het fundament onder het bestaansrecht van de omgevingsdienst; de basis op orde.

Zoals reeds in voorgaande hoofdstukken is gebleken, heerst er een brede waardering van deelnemers voor het feit dat de OFGV dit ook daadwerkelijk heeft weten te realiseren in een relatief korte periode, maar is er ook een aantal ontwikkelpunten benoemd (bijv. informatiemanagement, implementatie outputsturing). Ook onderkent een groot deel van de deelnemers dat een blijvende investering in de kwaliteit van de samenwerking noodzakelijk is. Er is op sommige plekken nog steeds sprake van een bepaald negatief ressentiment ten aanzien van de OFGV en een sterk 'wij/zij-denken'.

Anders gezegd; de transitie van een 'gedwongen huwelijk naar onderling vertrouwen' is gaande, maar nog niet afgerond en blijft aandacht vergen.

Daarnaast onderkent een groot deel van de deelnemers dat de huidige ontwikkelingen op het gebied van asbest en de implementatie van de Europese Energie-Efficiency Richtlijn (EED) leiden en zullen leiden, tot een ontwikkeling in het takenpakket dat zij onderbrengen bij de OFGV.

⁸⁾ Lysias, Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten, juli 2015.

Een andere toekomstige ontwikkeling, die nagenoeg alle deelnemers voorstaan is, via de implementatie van de kostprijsystematiek (output), uiteindelijk komen tot het sturen op maatschappelijke effecten (outcome) zoals bijvoorbeeld naleefgedrag. Een verdere ontwikkeling van het risico-, informatie- en ketengericht werken dient onderdeel te zijn van dit proces.

Waar de meningen van de deelnemers echter uiteenlopen is bij de vraag of de OFGV zich in de toekomst dient te ontwikkelen tot een gebiedsautoriteit, een kennisplatform op gebied van milieu en eventueel bouw- en woningtoezicht en/of een kennishub op thema's als Duurzaamheid, Energietransitie en Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO).

De OFGV moet hier, evenals veel van haar collega-omgevingsdiensten, balanceren op een uiterst dunne lijn. Immers waar sommige deelnemers het ontwikkelen en uitdragen van kennis, bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid en energietransitie, toejuichen en hier de toegevoegde waarde van de OFGV voor zijn of haar gemeente/provincie in herkennen, labelen andere deelnemers dergelijke initiatieven als 'overambitieuze', 'misplaatste gretigheid' en het onterecht ontplooiën van beleidsontwikkeling. En ook binnen deze twee opvattingen bestaan weer verschillen. Bijvoorbeeld over welke rol de OFGV dan zou moeten pakken ten aanzien van thema's als duurzaamheid en energietransitie; een meedenkende, adviserende of leidende rol? Met deze diversiteit moet de OFGV strategisch om kunnen gaan.

3.5.2 Beeldvorming medewerkers OFGV

In lijn met de deelnemers van de OFGV vinden ook de medewerkers het van vitaal belang dat de OFGV een betrouwbare en professionele partner blijft voor haar partners. "Doe wat je belooft en doe dit goed". De werknemers van de OFGV onderkennen daarnaast een tweetal hoofddoelstellingen, als het gaat om de doorontwikkeling van de OFGV. Ten eerste het vormgeven van de transitie richting outcomesturing. Juist het focussen op maatschappelijke effecten, en dus minder op aantallen producten, is waar de OFGV haar meerwaarde kan tonen. Overigens merken medewerkers hierbij op dat alvorens over te stappen op het sturen op maatschappelijke effecten de OFGV een nadere verkenning nodig is naar passende outcome doelstellingen en indicatoren. Een eerste stap hierin kan bestaan uit de implementatie van de kostprijsystematiek en daarmee een branche- en risicogerichte aanpak.

Ten tweede is het voor de OFGV in de toekomst van belang volgens de medewerkers dat zij echt relevante kennis ontwikkelt op relevante thema's als duurzaamheid, circulaire economie, energietransitie, informatiemanagement- en deling, op basis van de behoeften en ambities van de deelnemers van de OFGV. De voorbereiding op de toekomst verdient volgens diverse medewerkers nog wel meer structurele aandacht.

3.5.3 Beeldvorming bedrijven en ketenpartners

Kijkend naar de toekomst van de OFGV geldt dat bedrijven in de breedte aangeven dat de OFGV voornamelijk door moet gaan op de ingeslagen weg. Zoals eerder aangegeven, waarderen zij de kwaliteit die de OFGV levert en de wijze waarop er in de dagelijkse praktijk wordt samengewerkt. Ook ketenpartners loven de kwaliteit en cultuur van de OFGV. Zij, in dit geval de brandweer, politie en waterschappen, noemen echter ook nog een belangrijk verbeterpunt: ketensamenwerking en informatiedeling. Hierbij wordt de handhavingsestafette als goed voorbeeld aangehaald. Maar ook de recente initiatieven in de afvalketen dragen hieraan bij.

Toch, zo stellen de ketendeelnemers, moet er om daadwerkelijk “elkaars ogen en oren” te zijn ook in de komende jaren gewerkt worden aan intensievere afstemming (ook op strategisch niveau), vermindering van vrijblijvendheid en verbeterde informatie-uitwisseling om een volgende stap te zetten in de ketensamenwerking.

3.5.4 Conclusie

Wij onderschrijven de stelling van zowel de medewerkers als de deelnemers van de OFGV dat de OFGV in eerste instantie een betrouwbare en professionele uitvoeringsdienst moet zijn, die in staat is om hoogwaardige dienstverlening te verzorgen voor een scherpe prijs.

Tegelijkertijd is, in onze ogen, een bepaalde doorontwikkeling van de dienst cruciaal om nu, maar zeker ook in de toekomst relevant te zijn en te blijven. Deze ontwikkeling zit deels in het verder professionaliseren van de interne organisatie, het inspelen op relevante ontwikkelingen in de wet- en regelgeving (bijv. Omgevingswet), maar zeker ook in het nadenken over de strategische positionering van de OFGV.

Strategische positionering

Omgevingsdiensten en hun deelnemers worden geconfronteerd met maatschappelijke en publieke aandacht en opvattingen over de eerder benoemde thema's als duurzaamheid, energietransitie en de circulaire economie. Maar ook de toepassingsmogelijkheden van technologische ontwikkelingen gerelateerd aan de veiligheid van de leefomgeving zijn sterk in opmars, denk bijvoorbeeld aan de inzet van drones, snuffelapplicaties, slimme sensoren en big data-initiatieven. Gemeenten, provincies, maar ook omgevingsdiensten zijn bezig om de eigen en elkaars rol in deze transitie te verkennen en positie in te nemen. De onderzoekers zijn van mening dat het in deze discussie past om te onderkennen dat een landsdekkend systeem van omgevingsdiensten niet louter tot doel heeft om het 'ontploffingsgevaar te reduceren' of om op een hele efficiënte manier vergunningen te produceren, maar ook mogelijkheden biedt voor bijvoorbeeld gemeenten en provincies om hun ambities ten aanzien van de (fysieke) leefomgeving te realiseren. Het is daarom ook zinnig om deze strategische positioneringsdiscussie met elkaar te voeren en hierbij de verbinding te zoeken op ambitieniveau. Overigens kan deze verbinding er per gemeente/provincie anders uitzien. De inhoudelijke deskundigheid, die de OFGV in huis heeft, vormt een relevante basis om de bevoegde gezagen in dit opzicht te faciliteren.

Doorontwikkeling en innovatie

Met de bundeling van de mensen en de kennis in een omgevingsdienst zijn synergievoordelen gerealiseerd. Dit is echter slechts een deel van de toegevoegde waarde die omgevingsdiensten – en dus de OFGV – kunnen leveren. Het vervolgens doorontwikkelen van werkwijzen en het verkennen en implementeren van innovatieve oplossingen is namelijk eveneens een manier om toegevoegde waarde te leveren. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het toepassen van technologische innovaties in toezichtarrangementen of beleidsmatige aandacht voor gedragssturingen- en ketengedachte. Initiatieven van de OFGV zoals de handhavingsestafette, ketenbenadering in de afvalketen en de risicogerichte benadering als onderdeel van de kostprijsystematiek zijn hier goede voorbeelden van.

Doorontwikkeling van de interne organisatie betekent ook het signaleren van en acteren op het groeiende belang van informatiemanagement voor Omgevingsdiensten. Denk hierbij aan het vervlechten van informatieketens en de mogelijkheden van datamining. Zeker ook met de komst van de Omgevingswet en de adviserende taak van Omgevingsdiensten die hieruit voortvloeit, is kennis in toenemende mate ook een product van de OFGV en een manier om toegevoegde waarde te leveren.

De Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet gaat significante impact hebben op zowel de OFGV als op haar deelnemers. Immers behelst deze wet naast een wijziging van de wetgeving en een integrale benadering van de leefomgeving ook een andere manier van werken, kennis vergaren en kennis delen. Dit betekent dat gemeentelijke afdelingen integraler en nauwer samen gaan werken intern en met haar deelnemers en dat voor medewerkers van de OFGV de rol van adviseur, naast bijvoorbeeld die van vergunningverlener, belangrijker wordt. Een relevant vraagstuk waar de OFGV in dit kader op moet anticiperen, is het verwachte effect van de toenemende integraliteit. Dit effect kan in principe twee kanten op gaan.

Het kan leiden tot een toename van taken voor de OD, die daar vanuit haar integrale werkwijze invulling aan geeft of juist tot minder taken. Daarnaast zullen er accentverschuivingen in zowel vergunningverlening als toezicht en handhaving plaatsvinden. De wijze waarop de OFGV hierop inspeelt, vraagt nog om een nadere uitwerking.

4. Conclusies

De doelstelling van de OFGV, zoals opgenomen in het bedrijfsplan, om een robuuste en nabije uitvoeringsorganisatie te zijn die adequaat uitvoering geeft aan de omgevingstaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het gehele gebied en een verbetering van de kwaliteit en de integraliteit van de uitvoering van de taken biedt, is in de basis gerealiseerd. Dit is zeker gezien de opstartproblemen, waar vele omgevingsdiensten in het land mee te kampen hebben gehad, geen sinecure en derhalve een prestatie waar zowel de *OFGV als haar partners trots op mogen zijn*.

De OFGV heeft met de implementatie van de vigerende kwaliteitscriteria, onder andere middels het opleidingsprogramma en het bundelen van mensen en kennis, de vereiste robuustheid weten te organiseren op nagenoeg alle specialismen. Dit gekoppeld aan enkele organisatorische keuzes, zoals de benoeming van accounthouders, een stabiele bedrijfsvoering inclusief P&C-cyclus en de betrouwbaarheid waarmee de OFGV ook in haar eerste jaren – op één jaar na - zowel de kwaliteit als kwantiteit van de uitvoeringsprogramma's heeft weten te realiseren, maakt dat wij tot de conclusie komen dat de hoofddoelstelling uit het bedrijfsplan is gerealiseerd.

Kwaliteit

Op het gebied van kwaliteit geldt dat de bundeling van kennis en mensen in de OFGV ontegenzeggelijk tot synergievoordelen leidt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan intensieve kennisdeling en de collegiale toets. Ook het feit dat alle ambtelijk opdrachtgevers de OFGV kwalificeren als een professionele samenwerkingspartner is hiervan een mooi bewijs. Uiteraard blijven er zaken die vatbaar zijn voor verbetering. Zo mogen de kwaliteit en integraliteit van de uitvoering volgens de meeste opdrachtgevers en bedrijven verbeterd zijn sinds de oprichting van de OFGV, toch ontbreekt het tegelijkertijd volgens deze opdrachtgevers aan een afgestemd kader waarmee de kwaliteit van de dienstverlening wordt beoordeeld. De dialoog over de kwaliteit is de eerste stap naar de mogelijkheid om te kunnen sturen op kwaliteit. Meerdere deelnemers geven aan hier behoefte aan te hebben en stappen in te willen maken. Daarnaast beoordelen de onderzoekers de initiatieven die de OFGV ontplooit rondom risico- en branchegericht werken, onder andere als onderdeel van de kostprijsystematiek, maar ook rondom ketenbenadering als waardevol. Immers vormen deze 'innovatievere' werkwijzen ook een belangrijke manier om de toegevoegde waarde van omgevingsdiensten in het algemeen – en specifiek de OFGV – te realiseren.

Ook het realiseren van een level playing field voor bedrijven was één van de uitgangspunten die ten grondslag lag aan de oprichting van de omgevingsdiensten. In het geval van de regio Flevoland en Gooi & Vechtstreek is deze ten aanzien van de basistaken die bij de OFGV zijn ondergebracht in redelijke mate gerealiseerd. Ten aanzien van de plustaken is er binnen het werkingsgebied van de OFGV nog wel sprake van de nodige diversiteit. De brede waardering die partners en bedrijven hebben voor de kwaliteit van dienstverlening en de adviesvaardigheid van de OFGV is een prachtige basis voor de ontwikkelingen die met de Omgevingswet verder vorm krijgen.

Een laatste conclusie rondom kwaliteit is dat een blijvende investering noodzakelijk is in de samenwerkingsrelatie met deelnemers. Ambtelijk is nog het nodige aan verbinding te winnen.

Effectiviteit

Omdat de OFGV doet wat zij belooft, zijn de deelnemers over het algemeen goed te spreken over de effectiviteit. Deze effectiviteit wordt dan gebaseerd op de kwantitatieve afspraken in het uitvoeringsprogramma. De ambitie om nog meer de maatschappelijke resultaten centraal te stellen, heeft vanuit de opdrachtgever en OFGV nog beperkt uitwerking gekregen.

Efficiëntie

Belangrijkste conclusies op het gebied van efficiëntie luiden dat de OFGV de twee belangrijkste doelstellingen, zijnde de kostenreductie van 5% in 5 jaar en het maximale overheadpercentage, feitelijk gezien heeft gerealiseerd. Dit is een prestatie om trots op te zijn en voornamelijk terug te voeren op een sterk aanwezig kostenbewustzijn binnen de OFGV. De realisatie van een kostprijsystematiek binnen drie jaar is daarentegen niet gerealiseerd. Echter zijn alle betrokkenen het over eens dat gedegen en professioneel bestuurlijk besluitvormingsproces hierbij belangrijker is dan het sec realiseren van deze doelstelling. De twee belangrijkste opgaven voor de OFGV en haar partners op het vlak van efficiëntie zijn volgens ons gelegen in de implementatie van de kostprijsystematiek en daardoor het kunnen benutten van de potentiële voordelen (*kwaliteit, transparantie, sturing*) van een dergelijke systematiek en het gezamenlijk definiëren en/of professionaliseren van het informatiemanagement binnen de OFGV en tussen de OFGV en haar partners.

Governance

Ten aanzien van de governance van de OFGV kan concluderend gesteld worden dat het bestuursmodel professioneel en prettig functioneert. Tevens is er sprake van een positieve ontwikkeling in de wijze waarop het AB en het DB als gremia, maar ook de individuele bestuursleden, invulling geven aan hun rol. Ook de verantwoording van de OFGV aan haar deelnemers, middels de P&C-cyclus, is van goede kwaliteit en wordt gewaardeerd door nagenoeg alle deelnemers.

Een verbeterpunt is volgens de onderzoekers gelegen in het explicieter benoemen en behandelen van governancevraagstukken en -mogelijkheden in zowel de bestuurlijke gremia als de directie. Een tweede verbeterpunt, aan de zijde van de deelnemers, is volgens de onderzoekers het uniformeren en professionaliseren van de invulling van het ambtelijk opdrachtgeverschap. Gerelateerd hieraan stellen de onderzoekers eveneens vast dat er een breed draagvlak bestaat voor een ambtelijk overleg, waarin de OFGV structureel participeert.

Toekomst

Voor de toekomst van de OFGV is het van vitaal belang om tijdig en professioneel te anticiperen op de komst van de omgevingswet. De wijze waarop en het tempo waarmee deze voorbereidingen vorm krijgen, vraagt ook bij de OFGV nog aandacht. Een aantal kansrijke onderwerpen is benoemd, waarop innovatie en nieuwe activiteiten vorm kunnen krijgen, zoals duurzaamheid. Voor de OFGV is het de kunst om, met behulp van haar deskundigheid en vaardigheid, te opereren in het netwerk, bij te dragen aan de gewenste en noodzakelijke vernieuwingen en tevens haar meer behoudende leden van dienst te zijn. Meer aandacht voor de gewenste maatschappelijke outcome kan ook hier een zinvolle bijdrage leveren.

5. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden enkele aanbevelingen geformuleerd. Omdat de inhoudelijke hoofdstukken waarin bevindingen en duiding van de onderzoekers per thema geformuleerd zijn reeds een groot aantal concrete verbeterpunten bevat, beperken wij ons in dit hoofdstuk tot de belangrijkste aanbevelingen.

Koester de verworvenheden. De medewerkers van de OFGV en haar deelnemers hebben in de achterliggende vier jaar een prestatie geleverd van formaat (basis op orde). Het optuigen van een nieuwe organisatie komt met een diverse set van complexe uitdagingen, zowel op het bedrijfskundige als culturele vlak, dit terwijl de 'winkel ook gewoon moet blijven draaien'. Dat dit geen vanzelfsprekendheid is, hebben we ook kunnen zien aan de problematieken, waarmee een aantal collega omgevingsdiensten de afgelopen jaren mee gekampt heeft. Op bepaalde momenten in groter en kleiner verband stilstaan bij de waardevolle prestatie die gerealiseerd wordt, hoort hierbij. En bij nieuwe initiatieven blijft aandacht voor het continueren van deze basis van belang.

Creëer ruimte voor de dialoog over de kwaliteit van de dienstverlening. Gebruik deze dialoog als springplank voor de explicitering en ontwikkeling van de gewenste maatschappelijke resultaten (outcome) en voor het anticiperen op de toekomstige ontwikkelingen, zoals duurzaamheid en de omgevingswet. Houd op deze wijze het streven naar verbinding tussen de beoogde outcome en de concrete prestaties (bijvoorbeeld aantallen controles) levend en versterk deze. Kwaliteitscriteria, zoals het percentage op tijd verleende vergunningen en het percentage handhaving (naleving) kunnen hier ook behulpzaam in zijn. Verken ook in het verlengde van het gesprek over kwaliteit de mogelijkheden en ambities om nader uitwerking te geven aan het level playing field voor plustaken.

Investeer in de samenwerking op ambtelijk niveau tussen de OFGV en haar deelnemers. Een verbetering aan de zijde van de deelnemers zou zijn om, in samenspraak met de OFGV, de invulling van het ambtelijk opdrachtgeverschap te professionaliseren en harmoniseren. Onder andere door hierin zowel het belang van de klant/opdrachtgever als dat van de eigenaar te erkennen. Een verbetering aan de zijde van de OFGV is gelegen in een pragmatischer opstelling ten aanzien van de inhoudelijke afstemming met ambtelijk opdrachtgevers.

Implementeer de kostprijsystematiek met als doel om meer transparantie, verbeterde sturing en een kwaliteitsimpuls (risicogericht/branchegericht) te realiseren. Houd bij iedere stap in de ontwikkeling en bespreking van de kostprijsystematiek dit doel voor ogen.

Zet in samenspraak met partners en opdrachtgevers in op een verbetering van informatiemanagement. Start hierbij met een gesprek over de gemaakte afspraken bij de start van de OFGV en de rollen en verantwoordelijkheden die zowel de OFGV als haar deelnemers binnen het informatiemanagement vervullen, bijvoorbeeld rondom thema's als archivering en het inrichtingenbestand. Zowel vanuit het perspectief van effectiviteit als efficiëntie is hier nog de nodige winst te behalen. Deze potentiële winst biedt wellicht inspiratie voor de gezamenlijke inspanning en bereidheid van de deelnemers die hiervoor nodig zijn.

Zet het thema Governance met regelmaat op de agenda van zowel de bestuurlijke gremia als de directie. Sta in het DB en AB regelmatig stil bij de inrichting en ontwikkeling van de governance, zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. Door de kansen en beperkingen met elkaar te bespreken, kan er een reëel en gedragen perspectief op de gemeenschappelijke belangen ontstaan en kan er gewerkt worden aan het onderlinge vertrouwen. Behoud hierbij uiteraard de goede verhoudingen tussen AB en DB en investeer in inhoudelijke besprekingen, ook met de kleinere partijen die gevoelsmatig op grotere afstand staan, om het bevoegd gezag in positie te houden. Creëer ook ambtelijk de verbinding tussen OFGV en opdrachtgevers om inhoudelijke afstemming en kwalitatieve verdieping mogelijk te maken. Bewaak hierbij de helderheid in rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

Anticipeer als OFGV op de toekomst door te blijven innoveren. Een betrouwbare, professionele robuuste en nabije uitvoeringsdienst zijn als OFGV is én blijft de basis. Echter om ook in de toekomst relevant te blijven en toegevoegde waarde te leveren moet de OFGV, in samenspraak met haar deelnemers, haar huidige werkwijzen blijven innoveren door bijvoorbeeld meer en meer informatiegestuurd en risicogericht te gaan werken. Maar ook door, op basis van de ambities van deelnemers, kennis op te bouwen rondom maatschappelijk relevante thema's, zoals de circulaire economie, duurzaamheid, energietransitie en rondom toepassingsmogelijkheden van technologische innovaties. Het is belangrijk om hierin ook "de ruimte" te krijgen en in samenspraak te ontwikkelen. Voor deze ontwikkeling is het van belang om de betrokkenheid van de deelnemers te blijven voeden en hier niet solitair op te acteren.

Zorg voor een solide voorbereiding op de omgevingswet. Tot slot gaat de omgevingswet een majeure impact hebben op de werkzaamheden en positie van de OFGV. Wanneer het integraler werken echt de norm wordt, vraagt dat veel van mensen en de organisatie. Ondanks de vele onduidelijkheden en onzekerheden die nog samenhangen met de komst van de omgevingswet, vraagt een succesvolle implementatie om gedegen en tijdige voorbereiding.

Twynstra Gudde

Bijlagen

Bijlage 1. Respondenten

Individuele interviews

De leden van het Algemeen Bestuur van de OFGV*:

- J.A. Fackeldey (Lelystad, voorzitter)
- M. Rijsberman (provincie Flevoland)
- A. Tekin (provincie Noord-Holland)
- F. Huis (Almere),
- Mw. E.J.M. Boersen-de Jong (Blaricum)
- D.M. Vis (Dronten)
- C.H. Boland (Gooise Meren)
- F.G.J. Voorink (Hilversum)
- G.E.H. Pas (Huizen)
- A.H.M. Stam (Laren)
- W.C. Haagsma (Noordoostpolder)
- G. Post jr. (Urk)
- H. Tuning (Weesp)
- J. de Kloet (Wijdmeren)
- W.P. van der Es (Zeewolde).

**bij een aantal interviews werd de bestuurder vergezeld door de ambtelijk opdrachtgever van de deelnemer*

Groepsinterviews

- 2 x medewerkers OFGV (33 personen)

Telefonische interviews

- bedrijven/klanten (17 in totaal)
- ketenpartners OFGV (5 in totaal).

Enquêtes

- werknemers OFGV (112/120)
- ambtelijke opdrachtgevers deelnemers (10/15).

Bijlage 2. Documentenlijst

- 1^e Voortgangsrapportage 2014 – *OFGV*
- 2^e Voortgangsrapportage 2014 – *OFGV*
- 1^e Voortgangsrapportage 2015 – *OFGV*
- 2^e Voortgangsrapportage 2015 – *OFGV*
- 1^e Voortgangsrapportage 2016 – *OFGV*
- 2^e Voortgangsrapportage 2016 – *OFGV*
- Adviesrapport Bevoegdheid, Productiviteit en (Lifestyle) Risico's voor OFGV – *BPR (2016)*
- Bedrijfsplan (concept) Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek – *OFGV (2012)**
- Dienstverleningsovereenkomst Huizen – *OFGV (2013)*
- Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland – *Provincie Zuid-Holland (2014)*
- Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel – *Lysias Consulting Group (2015)*
- Gemeenschappelijke Regeling OFGV – *OFGV (2012)*
- Jaarrapportages Dronten – *OFGV (2013, 2014 en 2015)*
- Jaarrapportages Flevoland – *OFGV (2013, 2014 en 2015)*
- Jaarstukken 2013 – *OFGV*
- Jaarstukken 2014 – *OFGV*
- Jaarstukken 2015 – *OFGV*
- Kwartaalrapportages Gemeente Dronten – *OFGV (2016)**
- Kwartaalrapportages Provincie Flevoland – *OFGV (2016)**
- Kwartiermakersplan (concept) Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek – *OFGV (2012)**
- Mandaatbesluit Gemeente Almere – *OFGV (2013)*
- Mandaatbesluit Gemeente Huizen – *OFGV (2012)*
- Mandaatregeling van het AB, DB en de voorzitter aan directeur OFGV – *OFGV (2012)*
- Quick scan omgevingsdiensten – *Randstedelijke Rekenkamer (2013)*
- Uitvoeringsprogramma Gemeente Almere – *OFGV (2016)**
- Uitvoeringsprogramma Provincie Flevoland – *OFGV (2016)**

*Inclusief bijlagen

Bijlage 3. Referentiekader

Hoofdvragen	Subvragen
In hoeverre is de OFGV geslaagd in het realiseren van haar doelstelling?	Wat bepaalt de robuustheid van de OFGV? In welke mate is sprake van een robuuste uitvoeringsorganisatie? Is sprake van een adequate uitvoering van de overgedragen taken? In welke mate is de kwaliteit en de integraliteit van de uitvoering verbeterd?
1. Welke doelen en taken heeft de OFGV?	Hoe is het doel van de OFGV omschreven? Welke taken zijn aan de OFGV opgedragen? Welke wijzigingen en ontwikkelingen hebben zich hierin voorgedaan, sinds de oprichting?
2. In hoeverre geeft de OFGV effectief uitvoering aan haar taken?	Op welke wijze wordt de effectiviteit van de OFGV bepaald? Waaruit bestaat de robuustheid van de uitvoeringsorganisatie? Op welke wijze is de kwaliteit en de integraliteit van de uitvoering van de taken gerealiseerd? Op welke wijze wordt invulling gegeven aan het level playing field?
3. In hoeverre sluit de kwaliteit van de uitvoering aan bij de doelen en wensen van de opdrachtgevers?	Zijn kwaliteitscriteria onderscheiden en vastgelegd? Op welke wijze wordt bepaald of de OFGV de gewenste kwaliteit levert? Worden de kwaliteitscriteria volgens betrokkenen behaald? Zijn (aanvullende) wensen van opdrachtgevers geformuleerd? Wordt invulling gegeven aan deze wensen? In hoeverre zijn opdrachtgevers tevreden over de dienstverlening? In welke mate sluit de producten- en dienstencatalogus aan op de gewenste kwaliteit?
4. Hoe wordt de efficiëntie van de dienst door de deelnemers beoordeeld?	Op welke wijze wordt de efficiëntie van de dienst bepaald? Hoe wordt de efficiëntie van de dienst gewaardeerd?
5. Werkt de governance zoals beoogd door de deelnemers?	Werkt de GR zoals voorzien? Zijn er verbeterpunten t.a.v. de sturing van de dienst?
6. Is de OFGV voldoende toekomstbestendig?	Welke onderwerpen bepalen de toekomstbestendigheid van de OFGV? Heeft de OFGV inzicht in de consequenties van de ontwikkelingen voor de organisatie?

	In hoeverre is de OFGV in staat hierop adequaat te anticiperen? Is de governance toekomstbestendig?
7. Welke waardering hebben klanten voor de OFGV?	Op welke wijze wordt de kwaliteit voor 'klanten' (burgers, bedrijven, belanghebbenden) gemonitord? In welke mate is sprake van één loket voor klanten? Is de OFGV bereik- en benaderbaar (bekend en te vinden)? Wordt de OFGV gezien als autoriteit? In hoeverre denkt de dienst met 'klanten' mee? Wat is de mate van tevredenheid van 'klanten' over diensten en producten van de OFGV? In welke mate levert de OFGV tijdig en correct informatie aan? Hoe heeft u de controles van de OFGV ervaren? Hebben deze controles bijgedragen aan de kwaliteit van uw werk? Is over de controles en het controleresultaat voldoende en transparant met u gecommuniceerd?
8. Welke waardering hebben medewerkers voor de OFGV?	Welke waardering geven de medewerkers aan de kwaliteit van de dienstverlening door OFGV? Welke waardering hebben de medewerkers over de samenwerking met partners? In welke mate wordt de OFGV door medewerkers als 'toekomstbestendig' beschouwd? Welke waardering hebben medewerkers over de robuustheid van de OFGV?