



Effectief sturen op de omgevingsdienst

Wie begint bij doelen, krijgt grip,
wie begint bij kosten, krijgt cijfers

Waarom een handreiking?

De omgevingsdienst is een belangrijk instrument voor gemeenten en provincies in het streven naar een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. Uw organisatie investeert daar jaarlijks in. Dan is het logisch dat u goed wilt kunnen beoordelen wat die inzet oplevert.

Via uw college ontvangt u uitvoeringsprogramma's, jaarplannen, jaarverslagen en andere verantwoordingsstukken. Daarnaast komt de omgevingsdienst terug in begrotingen, beleidsstukken en soms in het politieke debat. U krijgt daarmee veel informatie over het functioneren van de omgevingsdienst, maar het doorgronden hiervan blijkt in de praktijk vaak lastig. De informatie is vaak technisch en/of financieel van aard, verdeeld over meerdere documenten en verspreid over verschillende momenten in het jaar. Daardoor ontstaat onbedoeld een valkuil: u zoekt naar houvast en komt terecht bij aantallen controles, opgelegde sancties en de kosten. Begrijpelijk, maar daarmee bespreekt u vooral de uitvoeringspraktijk en niet de vraag die centraal zou moeten staan: draagt de omgevingsdienst bij aan het realiseren van de beoogde doelen van uw gemeente of provincie in de leefomgeving?

Deze handreiking helpt u om het 'goede gesprek' met uw gedeputeerde of wethouder te kunnen voeren. Niet door nog een model toe te voegen, maar door één eenvoudige denklijn consequent toe te passen. Een denklijn die past bij uw rol en recht doet aan de positie van de omgevingsdienst als professionele uitvoeringsorganisatie in regionaal verband.

Colofon

De handreiking is opgesteld door Berenschot in nauwe samenwerking met de VNG (opdrachtgever), het IPO en Omgevingsdienst NL.

Deze handreiking leidt u door deze denklijn.

Na het lezen kunt u:

- 1 snel herkennen welke onderwerpen bij uw rol horen en welke niet
- 2 de beleidscyclus gebruiken als kader om gericht te sturen en te controleren
- 3 voorbeeldvragen gebruiken om het gesprek te kantelen naar uw perspectief
- 4 met uw college afspraken maken over de informatieverstrekking.

Wat is en doet een omgevingsdienst?

Nederland telt 26 regionaal georganiseerde omgevingsdiensten. Ook uw gemeente of provincie participeert daarin. Een omgevingsdienst voert namens de deelnemers de zogenoemde VTH-milieutaken uit (vergunningverlening, toezicht en handhaving) in de leefomgeving.

In opdracht van het bevoegd gezag verleent de dienst vergunningen, houdt de dienst toezicht op bedrijven en activiteiten en treedt de dienst op bij overtredingen van regels voor milieu, veiligheid en gezondheid.

Omgevingsdiensten bundelen specialistische kennis en capaciteit in regionaal verband. Daarmee zorgen zij voor een professionele en consistente uitvoering van VTH-taken en dragen ze bij aan het voorkomen van risico's en het realiseren van maatschappelijke doelen, zoals een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving.

<https://www.omgevingsdienst.nl/verenigingsdocumenten/wat-is-een-omgevingsdienst-informatie-over-omgevingsdiensten-voor-raadsleden/>

Waar gaat het om?

Omgevingsdiensten zijn gemeenschappelijke regelingen. Uw gemeente of provincie is zowel collectief eigenaar als opdrachtgever. Iedere deelnemer vaardigt een wethouder of gedeputeerde af die – namens hun colleges – gezamenlijk het bestuur van de dienst vormen. Deze besturen zijn verantwoordelijk voor het reilen en zeilen van de omgevingsdienst. Op uw beurt stuurt en controleert u uw college en daarmee indirect ook de omgevingsdienst.⁽¹⁾

Dat betekent niet dat de omgevingsdienst een ‘ver-van-uw-bed-show’ is, maar wel dat u uw rol goed moet bepalen. U stuurt niet op individuele dossiers of op de dagelijkse uitvoering. U richt zich op uw doelen, prioriteiten en keuzes en u controleert of die keuzes het gewenste effect hebben.

De omgevingsdienst is een van de instrumenten waarmee u maatschappelijke doelen in de leefomgeving realiseert. Denk aan gezondheid, veiligheid, duurzaamheid, natuur of een goed woon- en werkklimaat. Samen met beleid, regelgeving, financiële prikkels, communicatie, beheer en samenwerking vormt de omgevingsdienst onderdeel van een bredere instrumentenmix.

Uw sturingsvraag is daarom niet alleen of de omgevingsdienst goed functioneert. De kernvraag is of u de omgevingsdienst op de juiste manier inzet, in de juiste balans met andere instrumenten, om uw doelen in de leefomgeving dichterbij te brengen. Natuurlijk zijn de kosten belangrijk, maar pas als vervolgvraag.

Weinig directe sturing, wel degelijk invloed

Veel raads- en Statenleden ervaren dat zij beperkt invloed hebben op de omgevingsdienst, omdat het takenpakket en de wijze van taakuitvoering grotendeels vastligt.⁽²⁾ Bovendien werkt de omgevingsdienst voor meerdere deelnemers en is de stem van uw gemeente of provincie in het algemeen bestuur vaak niet doorslaggevend.

Dat gevoel is begrijpelijk. Uw organisatie is immers verplicht om de zogenoemde milieubasistaken aan de omgevingsdienst

over te dragen. Toch betekent dit niet dat u geen invloed heeft. Via de kaders die u aan het college meegeeft, stuurt u op de prioriteiten en de strategieën die richting geven aan de uitvoering. U kunt bijvoorbeeld meegeven dat in de komende periode extra aandacht nodig is voor luchtkwaliteit en gezondheid, of juist voor water en bodem. U kunt het gesprek voeren over de weging tussen verschillende vormen van toezicht en bedrijfsbezoeken, over de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid, of over de vraag welke risico's in uw gemeente of provincie het zwaarst moeten wegen. Juist op dit niveau krijgt horizontale verantwoording betekenis.

Belangrijk is bovendien dat uw gemeente of provincie eigenaar is van de omgevingsdienst en daarmee medeverantwoordelijk voor de continuïteit en robuustheid van de organisatie. Zo stelt uw organisatie jaarlijks samen met de dienst een werkplan op. Ook dat vraagt om een gesprek op hoofdlijnen: wat vraagt een robuuste dienst aan capaciteit, kwaliteit en bestuurlijke consistentie? En kan de dienst zoals deze is georganiseerd en gefinancierd, ook voldoen aan de opdracht die u meegeeft?

U stuurt dus niet op individuele dossiers of uitvoeringsdetails. U stuurt op de keuzes die aan de uitvoering voorafgaan. Daarmee verschuift het gesprek van de uitvoeringscyclus naar de beleidscyclus. Daarover later meer.

Benut incidenten en signalen op een goede manier

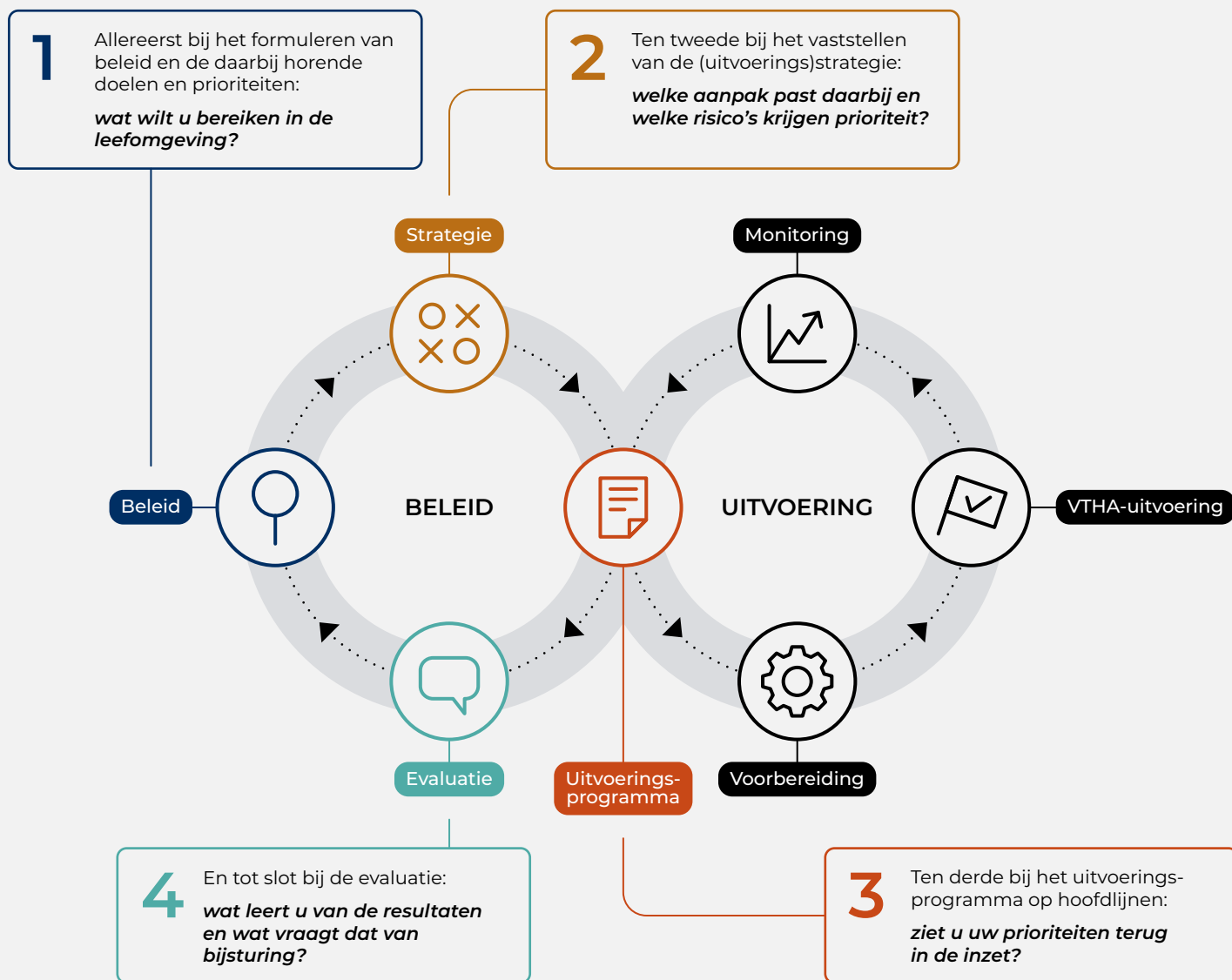
Als volksvertegenwoordiger staat u in contact met uw achterban en de pers. U ontvangt signalen over incidenten en opereren van de dienst. Die bieden bruikbare informatie om uw kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Let wel: overstijg daarbij het incident! Gebruik het om de kaders te toetsen.

Deze signalen zijn waardevol om te beoordelen of de omgevingsdienst volgens de afgesproken kaders handelt. Mocht dat niet zo zijn, dan wordt de dienst door u op de opdracht en afspraken gewezen. Maar wanneer de dienst wel in lijn met de opdracht handelt terwijl u het optreden nog steeds ongewenst vindt, dan is het aan het bestuur van de omgevingsdienst om de kaders en de opdracht aan de dienst aan te passen.

(1) Voor een diepgaande analyse van uw rol en verantwoordelijkheden verwijzen we u naar deze studie.
(2) Sommige omgevingsdiensten voeren aanvullende taken uit voor (een selectie van) hun deelnemers. Daarover gaat u natuurlijk wel.

Vier momenten die ertoe doen

In de Omgevingswet is vastgelegd dat omgevingsdiensten werken langs de lijnen van de beleids- en uitvoeringscyclus.⁽³⁾ Voor uw rol is vooral de beleidscyclus van belang. Niet elk document en niet elk detail vraagt uw volledige aandacht. U maakt als raadslid of Statenlid vooral verschil op vier momenten.



Figuur 1 De beleids- en uitvoeringscyclus uit de handreiking Professioneel Opdrachtgever- en Opdrachtnemerschap.

³ In de vorig jaar gepubliceerde Handreiking regionale beleidscyclus is dit in detail uitgewerkt.

De stelling is eenvoudig: als u op deze vier momenten scherp bent, kunt u beoordelen of de omgevingsdienst de goede dingen doet. Daarmee redeneert u vanuit de beleidscyclus. De uitvoeringscyclus is relevant, maar de vraag of de omgevingsdienst u helpt bij het realiseren van uw doelen is veel belangrijker.



Voorbeeldvragen per moment

Gebruik deze vragen niet als afvinklijst, maar als hulpmiddel om het gesprek op het juiste niveau te voeren. De sturingsvragen helpen bij het maken van keuzes vooraf. De controle- en verantwoordingsvragen helpen om achteraf te beoordelen of die keuzes werken.

Moment	Sturingsvragen	Controle- en verantwoordingsvragen
Beleid 	- Welke maatschappelijke effecten wil ik bereiken in de leefomgeving? - Welke risico's, gebieden of doelgroepen vragen politiek-bestuurlijk extra aandacht? - Wat verwacht ik van de omgevingsdienst naast de inzet van andere instrumenten, zoals beleid, communicatie, subsidies of beheer?	- Zijn de doelen concreet genoeg om later te kunnen beoordelen of de inzet werkt? - Is duidelijk welke prioriteiten het college aan de omgevingsdienst meegeeft? - Is duidelijk wat ik wel en niet van de omgevingsdienst mag verwachten?
Strategie 	- Welke aanpak past bij de doelen en risico's? - Welke balans wil ik tussen preventie, toezicht, handhaving en dienstverlening? - Wanneer vind ik optreden nodig en wanneer is beïnvloeding of ondersteuning passender?	- Is zichtbaar hoe de gekozen strategie aansluit bij de beleidsprioriteiten? - Wordt onderbouwd waarom bepaalde risico's meer of minder aandacht krijgen? - Zijn de bestuurlijke dilemma's expliciet gemaakt, bijvoorbeeld tussen snelheid, zorgvuldigheid, capaciteit en risicovermindering?
Uitvoeringsprogramma en monitoring 	- Zie ik de prioriteiten herkenbaar terug in de inzet van mensen, middelen en aandacht? - Welke informatie wil ik gedurende het jaar ontvangen om op hoofdlijnen te kunnen volgen of de uitvoering op koers ligt? - Welke signalen of ontwikkelingen moeten aanleiding zijn voor een tussentijds gesprek?	- Wordt duidelijk wat de omgevingsdienst doet vanwege wettelijke verplichtingen en wat voortkomt uit lokale of provinciale prioriteiten? - Krijg ik compacte duiding bij cijfers, zodat aantallen niet los komen te staan van doelen en risico's? - Zijn afwijkingen in planning, capaciteit of resultaten tijdig en bestuurlijk begrijpelijk toegelicht?
Evaluatie 	- Welke lessen trek ik voor doelen, prioriteiten en opdrachtverlening? - Moet het bestuur de inzet van de omgevingsdienst, of juist andere instrumenten, aanpassen? - Vraagt de uitkomst om andere verwachtingen, extra middelen of scherpere keuzes?	- Wat is zichtbaar veranderd in risico's, naleving, veiligheid, gezondheid of kwaliteit van de leefomgeving? - Zijn de resultaten te verklaren vanuit de gekozen inzet, of spelen andere factoren een rol? - Welke bijsturing stelt het college voor en is die logisch gezien de behaalde resultaten?

De beleidscyclus is daarmee geen technisch model dat u moet beheersen. Het is een praktisch hulpmiddel om te bepalen waar u uw tijd aan besteedt. Alles wat buiten deze vier momenten valt, is voor uw rol in beginsel secundair – tenzij daar een duidelijke aanleiding voor is.

Informatie die echt helpt

Het punt is niet dat u te weinig informatie krijgt, maar dat u te veel én te weinig bruikbare informatie krijgt. Te veel in omvang, te weinig in betekenis. Daardoor verschuift het gesprek vanzelf naar wat nog wel houvast biedt: cijfers en kosten. En precies daar verliest u uw sturingskracht.

Horizontale verantwoording begint daarom niet bij nog een rapport, maar bij een afspraak over welke informatie ertoe doet. De crux ligt in het gesprek tussen raad of Staten, college en omgevingsdienst – met de griffie als belangrijke steun en toeverlaat: welke informatie wilt u, wanneer in de cyclus, en in welke vorm?

Spreek af dat informatie over de omgevingsdienst altijd antwoord geeft op vier vragen:

- Wat zijn de doelen en prioriteiten van de gemeente of provincie?
- Welke rol heeft de omgevingsdienst in de realisatie daarvan?
- Welke effecten zien we, en is dat in lijn met de verwachtingen?
- Vraagt dit om extra middelen, andere prioriteiten of aangepaste verwachtingen?

Zoek extra contactmomenten

Een omgevingsdienst is een professionele organisatie waar inhoudelijk en technisch specialisten werken aan complexe dossiers. Het is lastig om alleen via papier inzicht te krijgen in de meerwaarde van de dienst, de kaders waarbinnen die functioneert en de dilemma's die zich in de uitvoering voor kunnen doen. Organiseer daarom extra momenten – los van de formele bijeenkomsten – om u te laten informeren over de dienst, bijvoorbeeld via een themagesprek, werkbezoek of informele informatiebijeenkomst.

Omgevingsdiensten organiseren dit graag. Een goede betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging heeft voor hen ook een grote meerwaarde. Deze momenten bieden ruimte om gevoel en inzicht te krijgen in de praktijk van de omgevingsdienst, de dilemma's in de uitvoering en de afwegingen die worden gemaakt. Daarmee versterken zij het inhoudelijke gesprek en helpen ze u om uw wensen beter en met meer context te vervullen.

Samenwerken zonder grip te verliezen

Ook wanneer afspraken over de informatievoorziening zijn gemaakt, blijft de interpretatie van de stukken een uitdaging. Niet iedereen heeft de tijd of de achtergrond om zich structureel in de omgevingsdienst te verdiepen. Bovendien staat er vaak meer dan genoeg op de agenda.

Het goede nieuws is: u hoeft het niet alleen te doen.

De complexiteit van de omgevingsdienst doorgronden is uitdagend, zeker met beperkte tijd en kennis. Door samen te werken kunt u uw werklast verdelen zonder uw grip te verliezen. Kies een aanpak die past bij uw raad of Staten: grotere fracties verdelen hun werk in portefeuilles, kleinere fracties organiseren het gesprek over fractie- of gemeentegrenzen heen. In veel regio's worden raadsrapporteurs of themagroepen ingezet, zodat een klein team namens meerdere raden in de materie duikt.

Belangrijk: de besluitvorming blijft altijd bij de voltallige raad of Staten. Door slim samen te werken houdt u de focus op hoofdlijnen én vergroot u de sturingskracht.



Tot slot: het is niet aan u alleen!

We benadrukken dat een goede horizontale verantwoording met een optimaal vormgegeven informatiestroom niet alleen in het belang van de raden en Staten is. Ook de colleges, griffiers en de omgevingsdiensten staan hiervoor aan de lat.

Natuurlijk heeft iedereen een eigen rol en positie in de regionale samenwerking, maar uiteindelijk is een goed functionerende omgevingsdienst een algemeen belang en onmisbaar voor het realiseren en borgen van een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving in uw gemeente en provincie.

