

Implementatieplan instrumenteel VTH-kader provincie Noord-Brabant

Versie: 12 december 2018

Opgesteld door:

- Natascha Jonkergouw (ODZOB)
- Vera Maillie (OMWB)
- Marcel de Wagt (ODBN)
- Rob Wolfs (PNB)

1. Inleiding

Op 25 juni 2018 hebben Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant het *"Instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht. Een integrale aanpak in de geest van de komende Omgevingswet"* vastgesteld.

Dit nieuwe VTH-kader beschrijft de manier waarop wij met burgers en bedrijven om willen gaan bij vergunningverlening, toezicht en handhaving en de taken die daarbij horen. Ook geeft het VTH-kader aan hoe wij klachten van de Brabanders behandelen. Daarnaast staat in het VTH-kader wat er op het VTH-vlak moet gebeuren als bij een bedrijf bijvoorbeeld brand uitbreekt of giftige stoffen dreigen te ontsnappen.

Voor de lezer zal het bovenstaande in eerste instantie oproepen dat er niets nieuws onder de zon is. Immers, de drie Brabantse Omgevingsdiensten voeren de VTH-taken al vele jaren uit. Dit VTH-kader betreft echter een doorontwikkeling van de huidige VTH-taken, gericht op verdere professionalisering van de taakuitvoering en afgestemd op de manier van werken, zoals de Omgevingswet bedoelt.

De Omgevingswet raakt namelijk direct de uitvoering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. De Omgevingswet heeft daarmee dus ook effect op het takenpakket van de omgevingsdiensten: meer participatie door en samenwerking met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties; samen aan het beleids- en besluitvormingsproces werken.

Tenslotte heeft het VTH-kader nog een belangrijk doel: de drie omgevingsdiensten willen toewerken naar één werkwijze en daarbij ook meer gebruikmaken van elkaars expertises. Dit vraagt samenwerking, vertrouwen en het creëren van een gemeenschappelijk beeld bij de drie omgevingsdiensten en de Provincie Noord-Brabant over de implementatie, uitvoering en borging van het VTH-kader. En op basis daarvan de best mogelijke keuzes maken.

Om de nieuwe manier van omgaan met de VTH-taken handen en voeten te geven, is dit implementatieplan opgesteld, als aanvulling op het VTH-kader zelf. Het implementatieplan is opgesteld door de provincie (als opdrachtgever) en de omgevingsdiensten (als opdrachtnemers) en bedoeld om het VTH-kader operationeel te maken binnen alle drie de Omgevingsdiensten. Bovendien is per omgevingsdienst een projectleider aangewezen, die de veranderingen intern coördineert en het verantwoordelijk management faciliteert. Het verantwoordelijk management bepaalt zelf hoeveel ondersteuning van de intern projectleider is gewenst en hoe deze rol wordt ingevuld. Ook de Provincie Noord-Brabant stelt een projectleider/coördinator aan voor de bijdrage van de provincie aan de implementatie. Samen vormen zij het 'Kernteam Implementatie VTH-kader'.

Het implementatieplan gaat uit van een meerjarig programma voor het invoeren en borgen van nieuwe inzichten en vernieuwde werkwijzen. Het VTH-kader kent nl. vele aspecten en acties. Naast het verder professionaliseren van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving richt het nieuwe VTH-kader zich ook op het professionaliseren van de omgang met Klachten en het geven van Advies.

2. Aanpak van de veranderopgave

Dat de drie Brabantse omgevingsdiensten continu moeten veranderen en verbeteren, kan worden gezien als constante. Dat is nodig om te kunnen blijven voldoen aan de behoeften van de opdrachtgevers en de maatschappij, om te voldoen aan wet- en regelgeving (onder andere de Omgevingswet), om als omgevingsdiensten aan kop te lopen en om in te spelen op technologie-gedreven innovaties. Maar hoe pakken we dat aan? Hoe komen we los van oude structuren en oud denken? We kiezen voor een aanpak in thema's, waarbij ieder thema vier fasen doorloopt:

a) Themaverkenning

De omgevingsdiensten starten de implementatie van ieder thema uit het VTH-kader met een verkenning van het onderwerp, waarmee inzicht ontstaat in de veranderopgave. Nadat is bepaald welke medewerkers in een werkgroep gaan bijdragen aan een thema¹ organiseren we een startbijeenkomst, waarbij we nagaan waar de omgevingsdiensten staan en geven we antwoord op vragen als:

- Waar hebben de veranderingen betrekking op?
- Wat is de huidige situatie en werkwijze?
- Welke andere projecten/trajecten hebben een relatie met dit thema en hoe organiseren we de aansluiting bij deze reeds lopende activiteiten?
- Is er sprake van een complexe of niet-complexe verandering?
- Welke kloof moet worden overbrugd?
- Welke verschillen treffen we aan bij de drie omgevingsdiensten?
- Welke mogelijkheden hebben de drie omgevingsdiensten om de veranderingen uiteindelijk effectief door te voeren? Ook gelet op de verandercapaciteit (tijd, bemensing) en de veranderbereidheid (weerstand)?

De themaverkenning kan meer of minder tijd kosten, afhankelijk van de veranderopgave. We kunnen voor de verkenning meerdere methoden gebruiken, bv.:

- analyse van dossiervorming en dossiers, documentatie, klachten;
- interviews met medewerkers;
- procesanalyses in groepsverband;
- werksessies.

De keuze voor de methode wordt door het verantwoordelijk management gemaakt (bv. de voor het betreffende thema verantwoordelijk gestelde manager), op basis van de antwoorden op de hierboven gestelde vragen, in overleg met en geadviseerd door de intern projectleider.

De uitkomsten van de themaverkenning vormen de basis voor de verdere aanpak: het samen met medewerkers uit het betreffende werkveld de veranderstappen uitwerken. Hiermee wordt draagvlak verkregen en groeit de veranderenergie. En wordt de exacte scope voor de werkgroep bepaald. In de uitwerking staat concreet beschreven welke kenmerken we passend vinden in de nieuwe werkwijze, gegeven het VTH-kader en de Omgevingswet.

Voordat er volgende stappen worden gezet, wordt de uitgewerkte visie breed bekendgemaakt binnen de drie omgevingsdiensten. Hier is dus ook een belangrijke rol weggelegd voor de communicatieadviseurs.

¹ Afhankelijk van de verdeling van de thema's onder de drie omgevingsdiensten. Thema's worden bij slechts één omgevingsdienst belegd en voor de drie omgevingsdiensten uitgewerkt. Er wordt gewerkt op basis van vertrouwen en maken zoveel mogelijk gebruik van de reeds aanwezige expertises binnen de drie omgevingsdiensten.

Behalve de interne uitwerking van de veranderrichting, worden ook de gemeenten betrokken bij het uitwerken van de visie, het toekomstperspectief. De intern projectleider kan hierin een rol vervullen. Voor de meer politiek-bestuurlijke onderwerpen is vooral een rol weggelegd voor de drie directeurs van de omgevingsdiensten.

b) Uitwerking veranderstappen

Gegeven het nieuwe VTH-kader, de Omgevingswet, andere gerelateerde activiteiten en de uitgewerkte themaverkenning, gaat de werkgroep de veranderrichting nader uitwerken. Vormen kunnen zijn: procesanalyses, groepsgesprekken al dan niet met verandermodellen, casussen bespreken etc.

De implementatie zal niet alleen betrekking hebben op de uitgewerkte veranderingen in processen, procedures en werkafspraken. De implementatie betreft ook grotendeels het veranderen van het gedrag van de medewerkers. Om gedragsverandering concreet te maken, is het van belang om te weten welke gedragsfactoren horen bij welke verandering. Bv. Gaan we op een andere manier samenwerken? Willen we meer kennis met elkaar delen? Dit werken we uit per doelgroep of functie en maken we in de uitwerking van de veranderstappen heel concreet.

Het management en de intern projectleider fungeren als klankbord, facilitator en motivator voor de werkgroep. Hier is ook een belangrijke rol weggelegd voor de HRM-adviseurs en de opleidings-coördinatoren. De verantwoordelijkheid ligt bij het management.

Het resultaat is een duidelijk en compleet 'veranderplan', waaruit blijkt:

- dat de verandering een stap voorwaarts is en toegevoegde waarde heeft voor de omgevingsdiensten;
- dat de verandering uitvoerbaar is en op welke manier;
- dat de verandering wordt gedragen door de werkgroep en de drie omgevingsdiensten.

c) Implementatie

Als de veranderstappen zijn uitgewerkt, worden er afspraken gemaakt met de teams over de start van de nieuwe werkwijze en het toepassen van het nieuwe gedrag. Ook worden er afspraken gemaakt welke ondersteuning medewerkers daarbij kunnen verwachten (bv. opleiding, coaching, intervisie, oefenen) en hoe het 'laten zien van nieuw gedrag' wordt geëvalueerd.

Het is belangrijk grip te houden op het totale veranderproces, maar in het bijzonder op de gedragsverandering. Dit is een aanzienlijke opgave voor het verantwoordelijk management. De intern projectleiders, de communicatie-adviseurs en de HRM-afdelingen vervullen hierin een belangrijke rol.

d) Evaluatie en vervolgactiviteiten

Voor ieder onderdeel geldt dat het van belang is te evalueren om vast te stellen of de verander-aanpak heeft gewerkt en het verwachte effect heeft opgeleverd. Alle medewerkers die een rol spelen in de betreffende verandering, worden betrokken bij de evaluatie. Waar nodig sturen we bij. De verantwoordelijkheid ligt bij het management.

Naast de inhoudelijke evaluatie van de effecten binnen de operationele werkuitleiding, worden op het niveau van de directeurs van de omgevingsdiensten en de provincie de projectaanpak en de resultaten geëvalueerd. Op basis daarvan wordt al dan niet bijgestuurd en worden keuzes gemaakt voor het volgende jaar, die vervolgens worden verwerkt in de jaaropdracht van de Provincie Noord-Brabant.

3. Randvoorwaarden voor de implementatie

Om de implementatie van het VTH-kader tot een succes te kunnen maken, gelden een aantal randvoorwaarden. De belangrijkste randvoorwaarden zijn:

1. De beschikbare financiële middelen (via de jaarlijkse provinciale opdracht), aan de hand waarvan het 'volume' en het tempo van de uitvoering worden bepaald.
2. Het door de directeurs uitdragen van het belang en de urgentie van het nieuwe VTH-kader binnen het management; steun van de drie directeurs, naast de rol van 'klankbord' voor het kernteam.
3. Ruimte voor het kernteam om het management en de teams te ondersteunen bij de implementatie.
4. Het door de directeurs uitdragen van het implementatietraject, inclusief het belang en de urgentie van samen optrekken met de gemeenten; veranderambitie creëren bij de gemeenten en deelname aan het verandertraject stimuleren.
5. De beschikbaarheid van management en medewerkers om aan de verandering te kunnen werken.
6. Ondersteuning van de afdelingen Communicatie en HRM/opleidingen.
7. De beschikbare mogelijkheden en veranderbereidheid van de 'omgeving', zoals ketenpartners. Deze zijn beïnvloedbaar, maar niet afdwingbaar.

4. Projectbeheersing

Het kernteam is verantwoordelijk voor de projectbeheersing. Het kernteam:

- maakt een voorstel van de elementen die in de jaarlijkse provinciale opdracht worden opgenomen (selectie van de thema's);
- verzamelt informatie over voortgang van ontwikkeling, invoering en bestendiging;
- zorgt voor afstemming met de betrokken communicatiemedewerkers;
- beoordeelt de effectiviteit van de elementen/resultaten en adviseert over de mogelijke bijsturing;
- rapporteert en adviseert halfjaarlijks aan het overleg van de 3 directeurs van de omgevingsdiensten en de programmamanager ORO-VTH van de provincie.

Naast de hiervoor genoemde halfjaarlijkse rapportage wordt aangesloten bij de reguliere werkwijze voor beheersing van de provinciale jaaropdracht (termijn- en jaarrapportage via het account).

5. Programmering implementatie 2019 - 2022

In totaal betreft het VTH-kader 56 te ontwikkelen en/of in te voeren elementen, die zijn onder te brengen in 10 hoofdonderwerpen, te weten:

1. Verdeling verantwoordelijkheden
2. Vormgeving van de aanvraag, het vergunningverleningsproces en de vergunning
3. Wijze van toezichthouden
4. Wijze van handhaven
5. Ondernijning
6. Klachten en meldingen
7. Ongewone voorvallen
8. Communicatie
9. Zorg van initiatiefnemers voor de omgeving
10. Informatiegestuurde VTH

Ter voorbereiding op de start van het implementatietraject, is een ordening aangebracht in de onderwerpen. Aan de hand daarvan is de programmering voor de jaren 2019 – 2022 uitgewerkt. De programmering is te vinden in bijlage 1. In die bijlage is tevens opgenomen:

- een raming voor de in te zetten uren in 2019;
- een voorstel welke omgevingsdienst trekker wordt van welke onderwerpen in 2019.

6. Verdeling van verantwoordelijkheden

In onderstaand VURI-model is aangegeven hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd in relatie tot de implementatie van het VTH-kader. De letters waaraan dit model haar naam ontleend hebben de volgende betekenis:

- V = verantwoordelijk; degene die verantwoordelijk en bevoegd is en goedkeuring geeft aan het resultaat. Als het erom gaat, moet hij/zij het eindoordeel kunnen vellen, vetorecht hebben.
- U = uitvoerend; degene die verantwoordelijk is voor de uitvoering. Verantwoording wordt afgelegd aan de persoon die verantwoordelijk is.
- R = te raadplegen; degene die (mede) richting geeft aan het resultaat, hij/zij wordt voorafgaand aan beslissingen of acties (verplicht) geraadpleegd. Dit is tweerichtingscommunicatie.
- I = ingelicht; Iemand die op de hoogte wordt gesteld over de beslissingen, over de voortgang, bereikte resultaten enz. Dit is eenrichtingscommunicatie.

Taak	V	U	R	I
Borgen van de elementen met acties in de jaarlijkse opdracht	programmamanager ORO-VTH PNB	R. Wolfs	kernteam	account
Selectie van te operationaliseren elementen	3 directeuren OD'n en M. van den Dries	kernteam	management OD'n	account
Projectbeheersing	3 directeuren OD'n en M. van den Dries	kernteam	management OD'n	account
Samenstelling en bemensing van werkgroepen	3 directeuren OD'n	/interne projectgroep /intern projectleider	kernteam	betrokkenen
Ontwikkeling van (hoofdgroepen) van elementen	management OD'n	werkgroep		achterban
Toets ontwikkeling aan VTH-kader	M. van den Dries	R. Wolfs	kernteam	account
Invoering van ontwikkelde elementen	3 directeuren OD'n	management OD'n		betrokkenen
Bestendigen van de invoering	3 directeuren OD'n	management OD'n		betrokkenen
Ondersteuning communicatie	management OD'n	communicatieadviseurs	kernteam	
Communicatie	3 directeuren OD'n	management OD'n		
Budgetbewaking	management OD'n	werkgroepen		
Budgetbewaking + voortgangsbewaking deelopdracht (via regulier proces)	3 directeuren OD'n en M. van den Dries	account	management OD'n	

6. Voortgangsrapportage

Met betrekking tot de voortgangsrapportages wordt voor het project 'Instrumenteel kader VTH' aangesloten op de reguliere verantwoordingssystematiek van de omgevingsdiensten aan de provincie. Voor de interne verantwoording worden nadere afspraken gemaakt over de wijze van verantwoorden: passend bij en bruikbaar voor het management van de omgevingsdiensten, efficiënt en zodanig dat de medewerkers die aan de resultaten van het project hebben bijgedragen, zich herkennen in de rapportage.

7. Risico's

Tijd

Het risico: De periode van invoering is onvoldoende (bij vaststelling van het implementatieplan zijn de werkelijke consequenties voor OD's niet duidelijk omdat de werkgroepen de inhoudelijke aanpak en implementatie nog niet hebben bepaald en omdat de daarvoor beschikbare capaciteit en veranderbereidheid en de benodigde competenties nog niet bepaald zijn).

De aanpak: Het kernteam geeft de werkgroepen instrumenten mee om de afbakening in tijd en bemensing goed te kunnen maken. Dit geeft dan inzicht in het aantal elementen we kunnen uitvoeren. Het implementeren van de elementen uit het VTH-kader van PNB zal maximaal 4 jaar in beslag nemen. In het hoofdstuk "Programmering" is aangegeven welke elementen in het eerste jaar geïmplementeerd worden.

Complexiteit

Het risico: Eén element omvat meerdere wetsdomeinen en OD's, waardoor geen (eenduidige) besluit wordt genomen. (De wetsdomeinen vragen een andere oplossing en/of per dienst verschil van inzicht en/of men werkt langs elkaar heen).

De aanpak: Per element worden wetsdomeinen vooraf afgebakend. Zo nodig worden meerdere werkgroepen ingezet die ook na elkaar kunnen starten (en zodoende van elkaar leren) .

Financiering

Het risico: Geen zicht op de uitputting van het beschikbare budget. Wie houdt toezicht op het budget tijdens de implementatie?

De aanpak: er wordt gewerkt met één budget, per jaar te verdelen onder de drie OD'n; OD'n en PNB bewaken de beschikbare middelen voor implementatie via het proces van jaaropdracht en -verantwoording. Werkgroepen zorgen zelf voor een uren- en kostenraming en financiële bewaking en leggen daarover verantwoording af aan het management van de 3 OD's. Deze verantwoording wordt opgenomen in de T rapportages over de provinciale jaaropdracht.

Kwaliteit

Het risico: Door de waan van de dag worden de resultaten niet gehaald. PNB is dan niet tevreden.

De aanpak: PNB bewaakt of de elementen volgens, en in de geest van, het VTH Kader worden geïmplementeerd. Door de werkgroepen wordt gezorgd voor kwaliteitsbewaking via het management, hetgeen via de T rapportages over de jaaropdracht wordt verantwoord.

Informatie (communicatie)

Het risico: De veranderingen worden onvoldoende gedeeld.

De aanpak: Er wordt een communicatieteam geformeerd met deelnemers uit de drie diensten en er is een communicatieframe in voorbereiding. De communicatie wordt gericht op proces en inhoud, op het betrekken bij en betrokken houden van medewerkers, op de gewenste wijziging in houding en gedrag (cultuur), op het informeren van de VTH-partners en andere doelgroepen, enz. Per dienst wordt een gelijke boodschap en hulpmiddelen uitgedragen, maar er kunnen andere communicatiemiddelen worden ingezet.