



Gateway Review™

Gateway Reviewrapport
IBP VTH-stelsel - Pijler 3 Informatievoorziening



Colofon

Gateway Review Classificatie	0 – Strategie en bereik
Titel	
Kenmerk	IBP VTH-stelsel
Opleverdatum rapport	2023-RO-007
Bijlage(n)	A. Doelen Gateway Review 0 – Strategie en bereik B. Geraadpleegde documenten C. Geïnterviewden
Opdrachtgever SRO	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat <small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small>
Datum/Periode review	8 t/m 12 mei 2023
Reviewteam	<small>Bescherming persoonlijke levenssfeer</small>
Datum	23 mei 2023
Versie	1.0
Status	Definitief
Informatie	Bureau Gateway Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Postbus 20011 2500 EA Den Haag T: 06 50738585 M: postbusgateway@minbzk.nl W: www.gatewayreview.nl

Bureau Gateway is door de Britse overheid geaccrediteerd voor het gebruik van de Gateway Review™ methodiek en licentiehouder van de methodiek in Nederland. De naam Gateway Review is een geregistreerd woord- en beeldmerk, gedeponereerd bij het Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE).

Context

Op 4 maart 2021 presenteerde de commissie Van Aartsen haar rapport “Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur”. De commissie Van Aartsen heeft het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) geanalyseerd. Zij komt tot de conclusie dat het VTH-stelsel niet goed functioneert. Hierbij signaleert zij dat het VTH-stelsel niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans uit 2008. De commissie Van Aartsen is van oordeel dat het VTH-stelsel nog steeds wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare schade. Zij adviseert om binnen de fundamenteën van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen. Hiervoor geeft de commissie Van Aartsen tien aanbevelingen.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft op 13 december 2021 in de Kamerbrief versterking VTH-stelsel aangegeven welke acties nodig zijn om deze tien aanbevelingen op te volgen. Hierbij zijn naast de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen ook de uitgevoerde kwantitatieve en juridische onderzoeken en de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in haar rapporten “Een onzichtbaar probleem” en “Handhaven in het duister” meegenomen. Aanbeveling 4 van de commissie Van Aartsen (hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst) is door IenW samen met IPO/provincies en VNG/ gemeenten buiten het interbestuurlijk programma opgepakt. In de Kamerbrief versterking VTH-stelsel is aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2022 met alle partijen wordt overlegd over de structuur waarin samengewerkt wordt aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen. Deze partijen zijn: Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Omgevingsdienst NL (ODNL) en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en Veiligheid (JenV). Dit programmaplan is de uitkomst van de overleggen tussen deze partijen en geeft de kaders en aanpak weer van het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel. Het programmaplan is vastgesteld in het Bestuurlijk Omgevingsberaad van 20 juni 2022.

Voor pijler 3 is het plan “Informatievoorziening -VTH digitaal- Aanpak voor de verbetering van de informatievoorziening in en van het VTH-stelsel Milieu” opgesteld. Dit pijlerplan voorziet in het versterken van de informatievoorziening van het VTH stelsel zodat de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen worden opgevolgd en een robuuste organisatie ontstaat van de informatievoorziening van het stelsel.

Vraagstelling

Bij het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel vervult de Stuurgroep IBP VTH formeel de rol van Senior Responsible Owner. De directeur IBP VTH-stelsel Magdeleen Sturm treedt namens de Stuurgroep op in deze rol. In die hoedanigheid vraagt zij een Gateway Review type 0 aan op eerdergenoemd programma (onderdeel).

De stuurgroep IBP-VTH heeft de volgende vraagstelling meegegeven voor de gateway:

In hoeverre zijn (1) de gekozen aanpak en (2) de samenwerkings- en uitvoerings- arrangementen zodanig ingericht dat het programma de beoogde resultaten kan realiseren? Worden de betrokken partijen met deze aanpak in staat gesteld hun bijdrage te leveren aan het versterken van de informatievoorziening van het VTH- stelsel? Hierbij zijn de volgende aspecten aan bod gekomen:

- Inhoudelijke keuzes, fasering en samenhang in het plan
- Bestuurlijk arrangement (en daarmee gezamenlijk eigenaarschap)
- Capaciteit en bemensing van Pijler 3
- Invulling wisselwerking programma VTH Pijler 3 - stuurgroep – achterban. Op welke wijze draagt de (gefaseerde) aanpak en stapsgewijze besluitvorming bij aan het bereiken van resultaten? Zijn er tussentijds voldoende sturingsmogelijkheden op inhoud en financiën?

Bij het beantwoorden van de vraagstelling zal het ‘Wiel van verbinding’ in ogenschouw worden genomen. Gegeven de context waarbinnen het geheel zich afspeelt, zal gekeken worden naar aspecten zoals de opgave, eigenaarschap, ontwerp, samenwerking, instrumenten en methoden, en de benodigde facilitering.

Leeswijzer

Een Gateway Review is een collegiale reflectie die wordt uitgevoerd op verzoek van de eigenaar van een programma/project. Het is een voor de eigenaar persoonlijk uitgebracht collegiaal advies voorafgaand aan een belangrijk besluit of de start van een volgende fase. Hierbij wordt, rekening houdend met de actuele situatie, bekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en wordt een beperkt aantal aanbevelingen gedaan om de slaagkans te vergroten.

In de volgende paragraaf wordt de eindconclusie door het Gateway Reviewteam in de vorm van een Delivery Confidence gepresenteerd. De toegekende statuskleur wordt hierin nader toegelicht.

Aansluitend worden de aanbevelingen die bedoeld zijn om de slaagkans van het programma te vergroten weergegeven. Per aanbeveling wordt de urgentie aangegeven. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit de Gateway Review beschreven. Deze dienen voor beeldvorming en tevens als onderbouwing voor de aanbevelingen. Het rapport wordt afgesloten met een drietal bijlagen, namelijk:

Bijlage A geeft een volledige opsomming van de doeleinden van een Gateway Review 0.
Bijlage B bevat de lijst van documenten die voor de Gateway Review zijn bestudeerd.
Bijlage C bevat de lijst van geïnterviewden.

Dankwoord

Het reviewteam dankt alle geïnterviewden voor hun openhartigheid en constructieve opstelling. Ieder van hen heeft ons op geheel eigen wijze inzage gegeven in zijn of haar mening en praktijkervaring ten aanzien van de vraagstelling en de context daar omheen. Dit heeft veel bijgedragen aan overzicht, inzicht en begrip van de problematiek, waarmee het reviewteam uiteindelijk zijn adviezen op een afgewogen wijze heeft kunnen opstellen. Wij danken tenslotte in het bijzonder Bescherming persoonlijke levenssfeer voor haar ondersteuning die we tijdens de week hebben ontvangen.

Delivery Confidence

ORANJE

ROOD

Status: Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.






Het Gateway Reviewteam is, op basis van de bevindingen in de Gateway Review van oordeel dat:

- Er breed draagvlak is voor de noodzaak om de informatievoorziening van het VTH-stelsel te verbeteren. Tegelijkertijd zijn er echter grote twijfels bij veel betrokkenen of de gekozen aanpak voldoende passend is om significante stappen te zetten in de verbetering van de informatievoorziening. Er zijn daarbij vragen en uiteenlopende beelden over de focus, de concrete resultaten, de planning en de borging. Daarmee geeft het plan voor pijler 3 op dit moment onvoldoende basis om als gezamenlijke onderlegger voor de inzet op de verbetering van de informatievoorziening dienst te doen.

De belangrijkste aandachtspunten in dit verband zijn:

- In de complexe en gefragmenteerde omgeving die het VTH stelsel op dit moment is, is een stevige transitie naar een meer onderling afgestemde organisatie en werkwijze essentieel om de werking van het stelsel naar een hoger plan te tillen. Afspraken over standaards en werkwijzen moeten nadrukkelijk en met voorrang gemaakt worden en zijn urgenter dan systeemontwikkeling.
- De aanpak met enerzijds een portfolio met projecten rondom urgente vraagstukken en doorontwikkeling van bestaande initiatieven en anderzijds nadenken over de doelen en de aanpak op langere termijn via het in beeld brengen van het ketenlandschap, zoals we terugzien in het pijlerplan, lijkt verstandig.
- Voor goede besluitvorming is echter nodig dat duidelijk is welk resultaat wanneer bereikt wordt in begrippen die aansluiten bij de uitdagingen in het VTH-stelsel, wie daarvoor aan de lat staan, hoe de borging van het resultaat plaatsvindt en hoe de financiering daarvan is geregeld. Het ontbreken hiervan leidt tot vertraging en verlamming in de besluitvorming. Het komen tot een gedeeld beeld hierover is dringend noodzakelijk.
- Daarnaast is het nodig om kennis en kunde van een (digitale) transitie in het VTH-stelsel, zowel in termen van informatievoorziening als in termen van organisatie en werkwijze, te versterken bij betrokken medewerkers en bestuurders. Dit is een randvoorwaarde om de in gang te zetten ontwikkeling met succes te realiseren en te besturen.

Bij de bepaling van de Status van de Delivery Confidence dienen de volgende definities gebruikt te worden.

Kleur	Toelichting status
	GROEN Een geslaagde implementatie van het programma (binnen tijds-, begrotings- en kwaliteitseisen) is zeer waarschijnlijk; er zijn in dit stadium geen grote problemen die de uitvoering ernstig lijken te bedreigen.
	ORANJEGROEN Een geslaagde implementatie lijkt zeer waarschijnlijk, maar er zal voortdurend voor moeten worden gewaakt dat risico's niet omslaan in grote problemen die de implementatie bedreigen.
	ORANJE Een geslaagde implementatie lijkt waarschijnlijk, maar er zijn reeds aanzienlijke problemen waar het management aandacht aan moet besteden. Deze problemen lijken in dit stadium oplosbaar, als ze nu worden aangepakt hoeft de begroting en/of de deadline niet te worden overschreden.
	ORANJEROOD Een geslaagde implementatie van het programma is onzeker. In meerdere essentiële opzichten zijn er grote risico's of problemen. Er zijn dringende maatregelen nodig om te zorgen dat deze worden aangepakt en om vast te stellen of het haalbaar is om ze op te lossen.
	ROOD Een geslaagde implementatie van het programma lijkt onhaalbaar. Er zijn grote problemen (met de programmdefinities, tijdsplanning, begroting of op te leveren opbrengsten) die in dit stadium niet beheersbaar of oplosbaar lijken. Het kan nodig zijn het programma te herstructureren en/of de algehele levensvatbaarheid opnieuw te beoordelen.

Aanbevelingen Gateway Reviewteam

Het Reviewteam doet de volgende aanbevelingen aan de Stuurgroep met bijbehorende urgentie volgens onderstaande definities.

	Aanbeveling	Urgentie
1.	Benader pijler 3 niet alleen als een informatievoorzieningsopgave maar ook als een transformatie/verandering van het stelsel en alle betrokkenen in de richting van effectieve, afgestemde en uniforme werkwijzen en samenwerking. Daartoe is het belangrijk om de consequenties van de transformatie van het VTH-stelsel goed te doordenken. Borg daarbij dat alle betrokkenen goed worden meegenomen in de veranderaanpak om de noodzakelijke transformatie te bereiken.	Essentieel
2.	De complexiteit en de looptijd van het programma maken het noodzakelijk om tot een heldere afbakening te komen van de reikwijdte van de opgave en de concrete resultaten van pijler 3. De stuurgroep moet hierin knopen doorhakken.	Essentieel
3.	Accepteer en benut dat het IBP en pijler 3 kan rekenen op veel politieke belangstelling vanuit 2 ^e Kamer, gemeenten en provincies. Zorg voor heldere communicatie over de complexiteit van de transformatie en manage de politieke verwachtingen over doorlooptijd en resultaten. Investeer, bijvoorbeeld via werkbezoeken en informatiesessies, in de relatie tussen politiek, primaire proces en programma.	Aanbevolen
4.	Leer van experimenten en realiseer- zoals voorgesteld in het pijlerplan - aansprekende voorbeelden in concrete projecten. Werk parallel via het informatielandschap aan een beeld van de toekomstige werkwijze en de daarbij passende informatievoorziening. Leg daarbij de nadruk op afspraken over gegevensuitwisseling en werkwijzen; de geautomatiseerde systemen volgen daaruit. Bied daarbij ruimte voor een leerproces.	Essentieel
5.	Versterk de bemensing van het kernteam voor pijler 3. Zorg daarbij voor kennis van en ervaring met de werking van het VTH stelsel en de informatievoorziening die daarbij hoort. Zorg ook voor deskundigheid op het vlak van communicatie en organisatieverandering in een complexe en omvangrijke context.	Essentieel

6.	Investeer als stuurgroep met het pijlerteam in het ontwikkelen van een gezamenlijk beeld van de opgave, inhoud en resultaten van pijler 3, en neem daarvoor gezamenlijk eigenaarschap. Gebruik woorden en taal die helder maakt op welke manier de resultaten bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en de impact op werkwijze en samenwerking tussen betrokkenen in het stelsel.	Kritiek
7.	Haal het onderdeel 'organiseren' in de tijd naar voren en start op korte termijn het gesprek over de implementatie en organisatie van de resultaten van pijler 3, inclusief borging en structurele financiering.	Kritiek
8.	Zorg voor een toename van kennis en kunde rondom het thema informatievoorziening in een brede kring van betrokkenen en organiseer dit zodanig dat de sociale cohesie en het wederzijds begrip voor elkaars positie toeneemt.	Essentieel

Kleur aanbeveling	Toelichting
Kritiek Doe onmiddellijk	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma onmiddellijk actie onderneemt.
Essentieel Doe binnenkort	Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, is het van het grootste belang dat het programma binnenkort actie onderneemt.
Aanbevolen	Het programma kan zijn voordeel doen met het opvolgen van deze aanbeveling.

Bevindingen en aanbevelingen

De opgave en de context

Bevindingen

Pijler 3 voorziet in het versterken van de informatievoorziening van het VTH-stelsel zodat de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen worden opgevolgd en een robuuste organisatie ontstaat van de informatievoorziening van het stelsel.

Alle interviewpartners onderschrijven de noodzaak en de urgentie van het verbeteren van de informatievoorziening van het VTH-stelsel als voorwaarde om te komen tot meer en goed afgestemd toezicht en handhaving in de leefomgeving. De betrokkenen onderschrijven dat eenduidige en juiste gegevens, heldere standaarden en werkafspraken nodig zijn om tot adequate en effectieve uitwisseling en samenwerking te komen.

De huidige situatie beschrijven enkele gesprekspartners als 'bij elkaar geraapt zootje', 'grote klerezooi' en 'enorme chaos'. Veel gesprekspartners benadrukken dat er heel veel ruimte is voor verbetering.

Interviewpartners hebben verschillende beelden van de aard van de opgave. Diverse interviewpartners hebben het over een IT-probleem dat opgelost moet worden, terwijl er ook interviewpartners zijn die het primair als een bedrijfskundig probleem beschouwen. Ook zijn er gesprekspartners die benadrukken dat het probleem vooral zit in het uniformeren van standaarden en werkwijzen in het primaire proces. De wijze waarop interviewpartners de aard van de opgave kwalificeren heeft vaak een relatie met hun beeld van wat nodig is om tot verbetering en oplossing te komen.

Veel interviewpartners maken zich zorgen over de omvang van de opgave. Door de betrokkenheid van zoveel overheden, met allemaal hun eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden, werkwijzen, applicaties en afspraken is het verbeteren van de informatievoorziening een 'ongelooflijke klus'. Daarbij is van belang te onderkennen dat uniformiteit alleen ontstaat als partijen bereid zijn hun eigen gelijk of werkwijze in te leveren om tot collectieve afspraken te komen. Diverse gesprekspartners vragen zich af of dit in de praktijk ook daadwerkelijk gaat lukken.

Er blijken bij de betrokkenen verschillende beelden te bestaan over wat wel/niet valt onder de reikwijdte van de opgave van pijler 3: hele fysieke domein, wel/niet Omgevingswet, wel/niet implementatie?

Reflectie

Het is het reviewteam duidelijk geworden dat alle betrokkenen het erover eens zijn dat de opgave van pijler 3 noodzakelijk is en ook zeer ambitieus en complex. Naar de overtuiging van het reviewteam is het van groot belang om de opgave niet eenzijdig als een IT-probleem te beschouwen en aan te pakken. Maar juist te benadrukken en uitdragen dat pijler 3 zich richt op de transformatie naar het werken met gegevens, in werkprocessen en in het samenwerken van alle betrokkenen in het stelsel. Op termijn leidt pijler 3 ertoe dat medewerkers in de primaire processen op een heel andere manier hun werk gaan doen. Deze zienswijze helpt om het bewustzijn van betrokkenen te

vergroten voor de impact van pijler 3 en gezamenlijk te doorgronden wat nodig is om tot een succesvolle aanpak en realisatie te komen.

Aanbeveling 1

Benader pijler 3 niet alleen als een informatievoorzieningsopgave maar ook als een transformatie/verandering van het stelsel en alle betrokkenen in de richting van effectieve, afgestemde en uniforme werkwijzen en samenwerking. Daartoe is het belangrijk om de consequenties van de transformatie van het VTH-stelsel goed te doordenken. Borg daarbij dat alle betrokkenen goed worden meegenomen in de veranderaanpak om de noodzakelijke transformatie te bereiken.

Reflectie

Om tot beheersbaarheid van pijler 3 te komen evenals een realistisch beeld van de resultaten is, volgens het reviewteam, een nadere afbakening en focus van de opgave noodzakelijk. Dit is ook nodig om de verwachtingen van betrokkenen bij het programma beter te managen. Breng daarom focus aan en richt de inspanningen, bijvoorbeeld, op gegevens die meerdere stelselpartijen nodig hebben en (willen) gebruiken en die zichtbaar gezamenlijke betekenisvolle stappen zetten in aansluiting op de maatschappelijke opgave. Het is, naar de perceptie van het reviewteam, ook nodig te bepalen welke concrete resultaten pijler 3 niet worden opgeleverd die wel nodig zijn om tot versterking van de informatievoorziening van het VTH-stelsel te komen. En hoe deze resultaten wel worden bereikt.

Aanbeveling 2

De complexiteit van de opgave in relatie tot de looptijd van het programma maken het noodzakelijk om tot een heldere afbakening te komen van de reikwijdte en de concrete resultaten van pijler 3. De stuurgroep moet hierin de regie nemen en keuzes maken.

Bevindingen

Veel gesprekspartners klagen over de impact van de politieke druk op de pijler. Het 'bedienen' van de 2^e Kamer kost tijd die niet naar de uitvoering van het pijlerplan kan gaan. Bovendien hebben gesprekspartners last van het beeld dat de tweede kamer irreële verwachtingen heeft over de snelheid waarmee verbeteringen in het stelsel zichtbaar zullen worden.

Reflectie

Politiek en het afleggen van verantwoording hoort erbij. Spreek af wie de contacten onderhoudt, en organiseer ruimte door een realistisch beeld te schetsen van de tijd die nodig is om deze ambitieuze en complexe opgave te realiseren. De politieke en maatschappelijke aandacht biedt ook kansen om de noodzakelijke verandering te realiseren.

Aanbeveling 3

Accepteer en benut dat het IBP en pijler 3 kan rekenen op veel politieke belangstelling vanuit 2^e Kamer, gemeenten, provincies en waterschappen. Zorg voor heldere communicatie over de complexiteit van de transformatie en beheers de politieke verwachtingen over doorlooptijd en resultaten. Investeer, bijvoorbeeld via werkbezoeken en informatiesessies, in de relatie tussen politiek, primair proces en programma.

Aanpak

Bevindingen

In het pijlerplan 3 is aangegeven dat *“Pijler 3 voorziet in het versterken van de informatievoorziening van het VTH-stelsel zodat de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen worden opgevolgd en een robuuste organisatie ontstaat van de informatievoorziening van het stelsel. Van essentieel belang daarbij is dat er een eenduidige set van data wordt ontwikkeld die door alle (of meerdere) partners in de keten gebruikt wordt en dat afspraken worden gemaakt over ICT standaarden voor opslag, ontsluiting, uitwisseling en presentatie van data en informatie.”* (Pijlerplan p. 7) Het pijlerplan onderscheidt vijf actielijnen Funderen, Verbeteren, Advisering, Organiseren en Veranderen.

Veel gesprekspartners kunnen zich moeilijk een beeld vormen van de betekenis van de vijf actielijnen uit het pijlerplan. Bij de gesprekspartners hoort het reviewteam verschillende meningen over welke aanpak het meest passend bij de opgave van het IBP is. Een deel van de gesprekspartners hecht veel belang aan de uitvoering van concrete projecten (*quick wins, no-regrets*) waarvan verwacht wordt dat deze in elk geval zullen bijdragen aan het versterken van het functioneren van het VTH-stelsel. Terwijl een ander deel van de gesprekspartners vooral het belang benadrukt van het in kaart brengen van de bestaande situatie en het nadenken over de gewenste toekomst met behulp van het informatielandschap. De vraag waar het zwaartepunt binnen Pijler 3 op moet liggen en wat de afbakening moet zijn levert een divers beeld. Dit wordt versterkt doordat er ook op aanpalende terreinen ontwikkelingen zijn. Zo wordt bijvoorbeeld gewezen op de Interbestuurlijke Datastrategie en de Omgevingswet waarin de keuze voor milieubelastende activiteiten als kernegegeven voor vergunningen wordt voorgeschreven. Het is voor veel betrokkenen niet duidelijk welke invloed aanpalende ontwikkelingen hebben voor de inzet in pijler 3.

In veel van de gesprekken wordt aangegeven dat de nadruk moet liggen op de koppelvlakken¹ waar de verschillende spelers elkaar tegenkomen. Het lijkt op dit moment vrijwel volledig te ontbreken aan eenduidige en nageleefde standaarden en landelijk gestandaardiseerde samenwerkingsafspraken tussen partners in de keten.

Reflectie

Bij het reviewteam is het beeld dat de belangrijkste opgave voor het VTH-stelsel is om te transformeren naar een stelsel waarin mensen en organisaties zodanig samenwerken dat adequaat wordt gereageerd op alle bedreigingen van de fysieke leefomgeving. Daarbij is informatievoorziening wel een katalysator maar niet de kern van de verandering.

De aanpak met enerzijds een portfolio met projecten rondom urgente vraagstukken en doorontwikkeling van bestaande initiatieven en anderzijds nadenken over de doelen en de aanpak op langere termijn via het in beeld brengen van het ketenlandschap, zoals we terugzien in het pijlerplan, lijkt verstandig

Voorwaarde is dan wel dat de partijen in de keten hierin goed meegenomen worden en dat er – geïnitieerd vanuit het pijlerteam – een proces wordt ontwikkeld om hiervan gezamenlijk te leren.

¹ Met koppelvlakken wordt in dit verband bedoeld: vlakken waarbij twee organisaties in het stelsel gericht informatie met elkaar uitwisselen.

Aanbeveling 4

Leer van experimenten en realiseer- zoals voorgesteld in het pijlerplan - aansprekende voorbeelden in concrete projecten. Werk parallel via het informatielandschap aan een beeld van de toekomstige werkwijze en de daarbij passende informatievoorziening. Leg daarbij de nadruk op afspraken over gegevensuitwisseling en werkwijzen; de geautomatiseerde systemen volgen daaruit. Bied daarbij ruimte voor een leerproces.

Bevindingen

De bemensing van pijler 3 heeft tijd gekost. Het reviewteam begrijpt van geïnterviewden dat de uitvoering hierdoor eigenlijk nu pas goed op gang kan komen. Het kernteam van pijler 3 bestaat -zo komt uit de gesprekken naar voren- uit een projectmanager, 2 informatiearchitecten en een medewerker van het beleidsdepartement. Bij de inzet en bemensing van het pijlerplan lijkt echter een omvangrijkere inzet te zijn beoogd. Uit de gesprekken komt naar voren dat de versterking van de informatievoorziening van het VTH-stelsel omvangrijk en complex is met sterk uiteenlopende rollen. Rondom het kernteam is een schil van medewerkers vanuit de verschillende betrokken partijen beperkt beschikbaar.

Reflectie

De verbeteringen in het VTH-stelsel zijn een ingrijpende transformatie en een leerproces waardoor de opgave aanzienlijk groter is dan het realiseren van een beperkt aantal applicaties of het realiseren van enkele koppelvlakken. Ook zijn uiteenlopende competenties nodig om de vele spelers in het VTH-stelsel en de relevante context daaromheen (bijv. de politiek en bestuur) in voldoende mate aan te sluiten op de beoogde veranderingen. Ongeacht de afbakening van pijler 3 van het IBP-VTH is het reviewteam van mening dat uitbreiding van het team noodzakelijk is.

Aanbeveling 5

Versterk de bemensing van het kernteam voor pijler 3. Zorg daarbij voor kennis van en ervaring met de werking van het VTH-stelsel en de informatievoorziening die daarbij hoort. Zorg ook voor deskundigheid op het vlak van communicatie en organisatieverandering in een complexe en omvangrijke context.

Sturing en Samenwerking

Bevindingen

“De stuurgroep neemt de richtinggevende strategische besluiten over het programma. Als besluiten bestuurlijke besluitvorming vereisen dan gebeurt dat in het Bestuurlijk Overleg versterking VTH-stelsel.” (programmaplan IBP-VTH)

Uit de gesprekken blijkt dat pijler 3 tot nu toe niet inhoudelijk onderwerp van gesprek is geweest in het Bestuurlijk Overleg. Wel zien betrokkenen het grote belang van pijler 3 voor daadwerkelijke stappen in de verbetering van het VTH-stelsel.

In de stuurgroep is pijler 3 een aantal keer aan de orde geweest. Uit de gesprekken komt naar voren dat de betrokkenen het beeld hebben dat de stuurgroepleden samen zich willen inzetten voor versterking van het VTH-stelsel en versterking van de informatievoorziening daarbij. De sfeer is goed hoort het reviewteam.

De stuurgroep heeft in maart na discussie het pijlerplan 3 goedgekeurd. De stuurgroep heeft anders dan bij andere pijlerplannen een voorbehoud gemaakt dat de stuurgroep per deelstap besluit over het vrijgeven van het gevraagde budget. De stuurgroep heeft zich daarmee nog niet volledig achter het pijlerplan 3 geschaard.

Uit de interviews komt naar voren dat de stuurgroepleden het pijlerplan nog onvoldoende kunnen vertalen naar in de eigen omgeving passende taal om aan te geven wat de afbakening van het plan is, wat de resultaten moeten zijn. Ook is er de zorg dat informatievoorziening veel geld kost. In de stuurgroep is nog weinig tijd is geweest om met elkaar een gedeeld beeld te vormen over de opgave en afbakening van pijler 3.

Bovendien menen vele geïnterviewden dat de uitkomsten van pijler 3 zullen leiden tot een aantal gemeenschappelijke voorzieningen die de informatievoorziening in het stelsel ondersteunen. Daarvoor zal structurele financiering nodig zijn.

Uit de interviews verneemt het reviewteam verschillende beelden over de wijze waarop deze financiering tot stand moet komen. Er wordt gekeken naar I&W als stelselverantwoordelijke, gemeenten en provincies als bevoegd gezag voor de omgevingsdiensten, naar de omgevingsdiensten zelf die via de 'robuuste omgevingsdienst' meer armslag zouden kunnen krijgen, en naar de mogelijke positie van OD-NL². Er is nog weinig beeld en wel veel zorgen over wie welke bijdrage hierin zal leveren.

Aandacht hiervoor is in het pijlerplan vanaf eind 2023 voorzien. Veel gesprekspartners hebben nu behoefte aan meer duidelijkheid hierover.

Reflectie

Het reviewteam heeft het beeld dat de stuurgroep tot nu toe weinig inhoudelijke betrokkenheid bij pijler 3 heeft gehad en dat nog geen tijd is gevonden voor een gezamenlijke inhoudelijke beeldvorming ten aanzien van pijler 3.

Het reviewteam stelt vast dat er onduidelijkheid is over hoe de keuzes nu, binnen pijler 3 doorwerken naar financieringsbehoefte na het IBP-VTH. Er is grote onzekerheid over de financiering van structurele gemeenschappelijke voorzieningen die in de toekomst noodzakelijk zijn. Deze onduidelijkheid heeft een verlamme uitwerking op de besluitvorming over pijler 3 en de bijdrage aan het programma vanuit de ketenpartners.

Het reviewteam is van mening dat om hieruit te komen het noodzakelijk is om met het pijlerteam en de stuurgroep tijd te maken voor een goede inhoudelijke discussie. Het doel daarvan is om elkaar goed te verstaan en te komen tot een gezamenlijk beeld op hoofdlijnen van de opgave voor het verbeteren van de informatievoorziening en het pad daarna toe (binnen of buiten IBP-VTH) en wie welke verantwoordelijkheid daarvoor neemt in aansturing en financiering. Voor een eerste beeld van mogelijke stelselvoorzieningen kan daarbij gekeken worden hoe andere ketens dit georganiseerd hebben. Neem vervolgens (individueel en) gezamenlijk eigenaarschap.

Aanbeveling 6

Investeer als stuurgroep met het pijlerteam in het ontwikkelen van een gezamenlijk beeld van de opgave, inhoud en resultaten van pijler 3, en neem daarvoor gezamenlijk eigenaarschap. Gebruik woorden en taal die helder maakt op welke manier de resultaten bijdragen aan het verbeteren van de

² Vereniging van directeuren van omgevingsdiensten.

kwaliteit van de leefomgeving en de impact op werkwijze en samenwerking tussen betrokkenen in het stelsel.

Aanbeveling 7

Haal het onderdeel 'organiseren' in de tijd naar voren en start op korte termijn het gesprek over de implementatie en organisatie van de resultaten van pijler 3, inclusief borging en structurele financiering.

Bevindingen:

Uit de door het reviewteam gevoerde gesprekken blijkt bij alle partijen en deelnemers een groot commitment voor het welslagen van dit programma en dat de wil om samen te werken groot is. Het beeld is echter dat er binnen het programmateam van pijler 3 en de stuurgroep een andere taal wordt gesproken. Binnen de stuurgroep heerst een "institutionele" invalshoek waarbij er grote zorg is over afbakening en financiële onderbouwing van IBP-VTH pijler 3 in het algemeen. Bij de medewerkers van pijler 3 bestaat een sterk inhoudelijk beeld van de zaken die moeten gebeuren. Ook andere gesprekspartners herkennen het beeld dat betrokkenen bij pijler 3 moeite hebben om elkaars taal te begrijpen.

Reflectie

Het reviewteam constateert dat de partijen onvoldoende in staat zijn gebleken om elkaar goed te verstaan en begrijpen. Hierdoor wordt niet altijd het goede gesprek gevoerd over de doelen en aanpak van pijler 3. Dit is een aanzienlijk risico voor het bereiken van resultaten. Het reviewteam denkt dat dit vanuit twee invalshoeken kan worden opgelost. Door stuurgroepleden zou meer tijd en aandacht besteed moeten worden aan de inhoud van informatiemanagement. Dat betekent overigens niet dat stuurgroepleden op de stoel van de programmamedewerkers moeten gaan zitten, maar dat zij wel een fundamenteel begrippenkader moeten ontwikkelen. Hierdoor wordt het mogelijk om het pijlerprogramma beter te doorgronden waardoor de besluitvorming over het programma in kwaliteit zal toenemen. Dit betekent ook dat de medewerkers in pijler 3 zich moeten bekwamen in het betrekken van de stuurgroepleden, bestuurders en politiek zonder te vervallen in "geheimtaal" van informatievoorziening die de onderlinge afstand verder vergroot. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het organiseren van themamiddagen, waarbij stuurgroep en bestuursleden en wellicht ook politieke vertegenwoordigers nadrukkelijk worden betrokken. Naast de noodzakelijke kennisverrijking zal dit ook leiden tot een versterking van de sociale cohesie tussen betrokkenen.

Aanbeveling 8

Zorg voor een toename van kennis en kunde rondom het thema informatievoorziening in een brede kring van betrokkenen en organiseer dit zodanig dat de sociale cohesie en het wederzijds begrip voor elkaars positie toeneemt.

Bijlage A

Doelen Gateway Review 0: Strategie en bereik

Tijdens de Gateway Review 0 kan in elke fase van een programma getoetst worden in hoeverre een programma op koers ligt, waarbij de bestaansgrond voor het programma en de planning als uitgangspunt worden genomen. Daarnaast toetst het Gateway Reviewteam de aanpak, de beoogde resultaten en de voortgang van de trajecten die onderdeel van het programma uitmaken (oftewel, er wordt gekeken naar zowel opzet, bestaan als werking). Evenals bij de overige Gateway Reviews is het uitgangspunt dat het goed gaat en dat bekeken wordt in hoeverre de opdrachtgever nog succesvoller kan zijn. Dit betekent dat de focus bij de Gateway Review 0 ligt op zowel effectiviteit als doelmatigheid.

In dit type Gateway Review kunnen onder andere de volgende vragen aan bod komen:

- Is duidelijk welke resultaten er gehaald worden en waarom dat nú moet?
- Past de verandering binnen de strategische koers van de organisatie(s)?
- Is er vertrouwen dat de programma-aanpak tot succes gaat leiden?
- Is er aansluiting met andere programma's en projecten?
- Zijn de belanghebbenden in beeld en is hun steun verzekerd?
- Is er een realistische planning en effectieve controle van de voortgang?
- Is er een passende sturing voor de huidige programmafase?
- Zijn de benodigde financiële en andere bronnen beschikbaar?
- Beschikt het programmateam over de juiste kennis en ervaring?
- Wat is er nog nodig om de volgende fase in te kunnen gaan?

Bijlage B

Geraadpleegde documenten

Nr.	Titel document
1.	Aan tafel! Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit –Deloitte;
2.	Actieplan LBR/GIR;
3.	Actieplan versterking VTH stelsel v2;
4.	Briefadvies, Verkenning verbetering informatiehuishouding en –voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein, ABD TOPConsult;
5.	CCV Knelpunten aanpak milieucriminaliteit september 2019;
6.	Een Onzichtbaar probleem, Algemene Rekenkamer 2021;
7.	Eindrapportage Berenschot – Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken;
8.	Evaluatie Inspectieview Milieu voor BOB (sept 2019);
9.	Handhaven in het duister, Algemene Rekenkamer 2021;
10.	Notitie SPPS BOM, definitief versie okt. 2021;
11.	Om de leefomgeving, eindrapport Commissie van Aartsen;
12.	Omgevingsdienst NL – voorstel impulsprogramma VTH-stelsel 2030;
13.	Pijlerplan Pijler 3 concept 0.9
14.	Programmaplan IBP VTH Versterking VTH stelsel, juli 2022.
15.	Quicksan VKA BRZO – GIR 2.0;
16.	Rapport KokxDeVoogd (juridisch onderzoek aanbevelingen van Aartsen);
17.	Toekomstvisie VTH, uitvoeringspraktijk DCMR 2020;
18.	Wijzigingsbesluit verbetering VTH;
19.	Definitief verslag BO IBP VTH november 2022
20.	Verslag stuurgroep IBP VTH 22 september 2022
21.	Verslag stuurgroep IBP VTH 17 januari 2023
22.	Verslag stuurgroep IBP VTH 14 maart 2023
23.	Informatielandschap Heidag architectuur draft distributie 20230510.pdf

Bijlage C

Geïnterviewden

Nr.	Naam	Functie/organisatie
1	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
2	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
3	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
4	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
5	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
6	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
7	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
8	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
9	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
10	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
11	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
12	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
13	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
14	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
15	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
16	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
17	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
18	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
19	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
20	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
21	Bescherming persoonlijke levenssfeer	
22	Bescherming persoonlijke levenssfeer	