

Platform overheid en kwaliteit (POKB) - Perspectief na 2020 -

Versie 5 januari 2021

Platform Overheid en Kwaliteit Bodembeheer www.pokb.nl

1. POKB is een waardevol netwerk met veel ervaringskennis

POKB bestaat sinds 2003 en is uitgegroeid tot hét platform voor kennisuitwisseling tussen overheden op het gebied van goede uitvoering van bodem- en ondergrondtaken. Op dit moment werken 48 organisaties samen in het POKB (omgevingsdiensten, grote gemeenten en provincies). Zij werken samen aan de kwaliteitsborging van beleid, beschikkingen, meldingen, toezicht en handhaving bodem. Er nemen 20 organisaties actief deel aan de onderlinge visitaties.

Door de lange en intensieve samenwerking tussen de 67 deelnemers vanuit de organisaties, deels agendaleden, is er een waardevol netwerk opgebouwd. Zij weten elkaar te vinden voor het delen en versterken van kennis. Bij de visitaties wordt gewerkt volgens het principe van waardierend onderzoeken. Dat is kritisch op basis van het SIKB Normblad 8000 Bodem en Ondergrond. Ten opzichte van deze norm vindt een transparante duidelijke beoordeling en rapportage aan het management plaats. De visitatie is daarnaast vooral opbouwend gericht om tot de beste standaarden te komen en die met elkaar te delen. Doel van de visitaties is immers het leren van ervaringen bij andere organisaties door mee te kijken in de keuken.

Sinds 2016 verzorgt Omgevingsdienst NL de jaarlijkse collegiale toets (CT), geïnspireerd door de werkwijze van POKB. Bij deze toets nemen collega's van de omgevingsdiensten uit verschillende regio's een 'kijkje bij elkaar in de keuken': hoe doen wij het, hoe doen zij het en hoe kunnen we van elkaar leren. Dit alles met als doel: kwaliteitsverbetering van onze vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nederland.

De in POKB opgeleide medewerkers¹ van de betrokken overheden kunnen ook voor andere VTH-thema's een rol spelen bij de collegiale toetsen of visitaties. POKB kan in de komende jaren, alvorens geheel te integreren met CT, een brugfunctie vervullen bij de doorontwikkeling van kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken.

2. Financiering POKB na 2020

De financiering voor POKB vanuit het Ministerie van I&W (via Bodem+) vervalt per 2021 in het kader van de algemene decentralisatie van bodemtaken. Afgelopen jaren is gezocht naar een continuering in het kader van de overgang naar de Omgevingswet en de vorming van omgevingsdiensten. Het contact is gelegd met VNG Werkgroep Bodem en het Platform Bodem van ODNL (de samenwerking van alle Nederlandse omgevingsdiensten). De behoefte aan continuering van POKB is bevestigd door alle deelnemende organisaties. Voor nieuwe financieringsafspraken is de timing echter moeilijk, omdat de aandacht nu vooral uitgaat naar allerlei zaken rond de invoering van de Omgevingswet, de nieuwe wijze van financiering van bodemtaken en het nog prille bestaan van diverse omgevingsdiensten.

¹ POKB organiseert zelf vanaf 2007 trainingen voor visiteren en kwaliteitsmanagement.

De kosten van POKB zijn ca. € 70.000 excl. BTW per jaar. De deelnemers aan POKB financieren zelf hun tijd, ook van de onderlinge visitaties. SIKB zorgt samen met Bodem+ voor de bijeenkomsten, de coördinatie van de visitaties met begeleiding van teamleiders en pilots, onderhoud van het SIKB Normblad 8000 en de landelijke rapportages van de visitaties voor deelnemers en betrokkenen.

In deze notitie beschrijven we waarom continuïteit van POKB de komende jaren belangrijk is voor de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken. Daarbij gaan wij uit van toekomstige integratie van het POKB in de Collegiale Toets voor VTH-taken. Integratie kan plaatsvinden wanneer de Omgevingswet is geïmplementeerd, het VTH-stelsel nog verder op orde is en omgevingsdiensten actief zijn met procesborging en de uitvoering van Collegiale Toetsen. Onze visie op de manier waarop de integratie van POKB en Collegiale Toets vorm kan krijgen is weergegeven in bijlage 2.

Een financieringsimpuls voor de overbrugging van de periode tot de integratie van POKB en Collegiale Toets kan een belangrijk vliegwieleffect hebben voor de kwaliteitsborging voor overheidstaken op het gebied van milieu in algemene zin.

3. POKB als hoeksteen voor de implementatie en uitvoering van bodem- en milieutaken onder de Omgevingswet

Deelnemers aan POKB beheren in hun organisatie een kwaliteitssysteem op basis van het SIKB Normblad 8000. Het Normblad is voorbereid op de invoering van de Omgevingswet en zowel bij de visitaties van 2018-2019 en van 2020-2021 is de voorbereiding op de Omgevingswet één van de visitatieonderwerpen (thema's). Het Normblad is alleen nog niet aangepast op de nieuwe regelgeving onder de Omgevingswet. Tweejaarlijks zijn in de visitaties themaonderwerpen ter voorbereiding van de wijzigingen in de uitvoering onderzocht en gerapporteerd (bijlage 1). Het Normblad en de kwaliteitssystemen van de deelnemers passen zich continu aan op de uitvoeringstaken. Omdat de Omgevingswet een belangrijke wijziging betekent en bodem- en ondergrondtaken daarin opgaan, is een plan van aanpak opgesteld voor ombouw van het Normblad naar de Omgevingswet (bijlage 2). De voor 2021 geplande visitaties² zijn daarmee bij uitstek geschikt voor de deelnemers om te toetsen of zij op koers liggen voor de implementatie van de Omgevingswet en of ze voldoen aan de minimale eisen bij de invoering van de Omgevingswet (<https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/implementatie-wet/minimale-eisen-invoering-omgevingswet/>) en de minimale acties Omgevingswet van de VNG (<https://vng.nl/publicaties/minimale-acties-omgevingswet>).

POKB behoudt ook onder de Omgevingswet waarde voor de uitvoering van overheidstaken op het gebied van bodem en ondergrond. De principes van kwaliteitsmanagement worden niet anders. Taken blijven bestaan, alleen binnen een meer integraal en minder sectoraal getint kader. De kwaliteit van de uitvoering zal een aandachtspunt blijven. Dat bleek onlangs nog bij de evaluatie van de regelgeving voor de Kwaliteitsborging Bodembeheer (Kwalibo). Wim Kuijken³ benoemt in zijn rapportage over de casus granuliet in relatie tot het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) het SIKB Normblad 8000 en de daarop gebaseerde kwaliteitssystemen van bevoegde overheden als een goed voorbeeld om structuur te brengen in kwaliteitsverbetering van de uitvoering. De aanpak zou volgens zijn aanbevelingen model kunnen staan voor andere overheden. Ook in de Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem⁴ worden

² Door corona vindt in 2020 een elektronische pilotvisitatie plaats. Overige verschoven naar 2021.

³ Kleine korrels, grote discussie, procesevaluatie granuliet, Wim Kuijken, 1.09.2020.

⁴ Beleidsevaluatie Kwaliteitsborging Bodem, Witteveen & Bos, 4.09.2020.

het SIKB Normblad 8000 en de bijbehorende visitaties genoemd als oplossingsrichting om toezicht en handhaving op de uitvoering van overheidstaken te versterken.

POKB heeft in 2018-2019 de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit als themaonderwerp gevisiteerd. Belangrijke aandachtspunten en actiepunten zijn benoemd in de rapportage (bijlage 1). Een daarvan is adequate personele capaciteit en vervanging, vooral bij opstartende omgevingsdiensten. Veelzeggend is dat de organisaties met een score 'goed' voor de implementatie van het kwaliteitssysteem ook de (hoogste) score 'volledig accuraat' op dit thema realiseerden. Structurele aandacht voor kwaliteitsborging levert betere prestaties op.

4. POKB stimuleert het kwaliteitsdenken voor de VTH-uitvoering

De grotere en langer bestaande omgevingsdiensten die actief zijn in POKB⁵ zijn voorstander van het continueren van kwaliteitsborging op systeemniveau. POKB is voor hen een belangrijk onderdeel van de aanpak om de kwaliteit van de uitvoering te borgen. Ze willen behouden wat goed functioneert, onder andere de bodemvisitaties op basis van het SIKB Normblad 8000 Bodem en Ondergrond. Zo delen ze ervaring met en visie op kwaliteitsmanagement met andere (vergelijkbare) organisaties.

In de afgelopen vijf jaar is vanuit POKB een nauwe samenwerking ontstaan met de collegiale toets (CT)⁶ die omgevingsdiensten onderling uitvoeren gericht op de invoering en naleving van de VTH-kwaliteitscriteria. Betrokken organisaties (gemeenten, provincies en omgevingsdiensten) zijn op grond van de Wet VTH gehouden kwaliteitsborging vorm te geven. POKB ondersteunt het CT-initiatief met aanpak, ervaringen en standaarden. Na vijf jaar samenwerken is recent geconstateerd dat POKB, mede door de ervaring, nog iets voorloopt op de ontwikkelingen bij CT. Integratie van POKB en CT is wenselijk en haalbaar in enkele jaren, maar nog niet op dit moment.

In bijlage 2 geven we vanuit het perspectief van het POKB onze visie op de doorontwikkeling en integratie van POKB en CT.

5. Rijksbeleid VTH-taken sluit uitstekend aan bij werkwijze van POKB

In de kamerbrief van de Staatssecretaris van 29.11.2019 over kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken zijn meerdere aanbevelingen gedaan⁷. Uniformering is onder andere genoemd en daarnaast het stimuleren en uitrollen van de collegiale toetsen. POKB heeft in de afgelopen jaren bijgedragen aan uniformering vanaf de werkvloer. Samen zijn standaarden ontwikkeld en systemen voor kwaliteitsborging geïmplementeerd. Die zijn veelvuldig benoemd als 'best practice'^{3,4,7}

⁵ Er is een inventarisatie uitgevoerd waaruit blijkt dat de langer bestaande omgevingsdiensten van Zuid- en Noord-Holland, Zeeland, ODZOB en OMWB in ieder geval dit beeld delen. Zij hebben vaak een kwaliteitssysteem dat organisatiebreed is ingevoerd. Drie omgevingsdiensten zijn ISO9001 gecertificeerd.

⁶ Sinds 2016 verzorgt Omgevingsdienst NL de jaarlijkse collegiale toets. Een toets waarbij collega's van de omgevingsdiensten uit verschillende regio's een 'kijkje bij elkaar in de keuken' nemen: hoe doen wij het, hoe doen zij het en hoe kunnen we van elkaar leren. Dit alles met als doel: kwaliteitsverbetering van onze vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nederland.

⁷ Aanbieding rapport Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken, IENW/BSK-2019/243734, 29 november 2019, Brief staatssecretaris van Veldhoven aan Tweede Kamer met bijlage van Berenschot.

Bijlage 1: Jaarrapport POKB 2018-2019.

Visitaties Bodem en grondwater 2018-2019. Evaluatie onderlinge visitaties bij provincies, gemeenten en omgevingsdiensten voor bodem- en grondwatertaken; 27 maart 2020.

In het rapport is de actuele structuur van POKB beschreven en de uitgevoerde visitaties, gericht op de implementatie van het kwaliteitssysteem op basis van het Normblad 8000 en de thema's: invoering van de Omgevingswet en uitvoeringskwaliteit van het Besluit bodemkwaliteit.

<https://www.pokb.nl/jaarrapporten>

Bijlage 2: Visie op de manier waarop integratie van POKB in CT vorm kan krijgen

Het Normblad SIKB 8000 Bodem en Ondergrond is gericht op sectorgerichte taakuitvoering. Bij een integratie van de milieutaakvelden in de Omgevingswet (Ow) ontstaat de kans, c.q. noodzaak, om te verbreden en meer taakgebieden te integreren. Dat draagt bij aan meer uniformiteit in de uitvoering en daar is behoefte aan bij (landelijke) klanten van de overheden. Meerdere omgevingsdiensten werken al op deze wijze, met zaaksystemen en digitale ondersteuning.

Integratie van de uitvoering onder de Ow met de ondersteuning van een Norm(blad) geeft zicht op één 'winkel' voor de uitvoering van taken. De (beleids)taken van gemeente en provincie kunnen daarbij gebundeld worden en afgestemd met de uitvoering in hun opdracht door de omgevingsdiensten. Kwaliteitsmanagement is een uitstekend instrument om dit vorm te geven, producten te definiëren en te harmoniseren of te uniformeren en te toetsen op de kwaliteit van de uitvoering. Voor een groot deel van de milieutaken is een kwaliteitssysteem met een landelijke ondersteuning, zoals nu vanuit POKB, een goed denkbare optie.

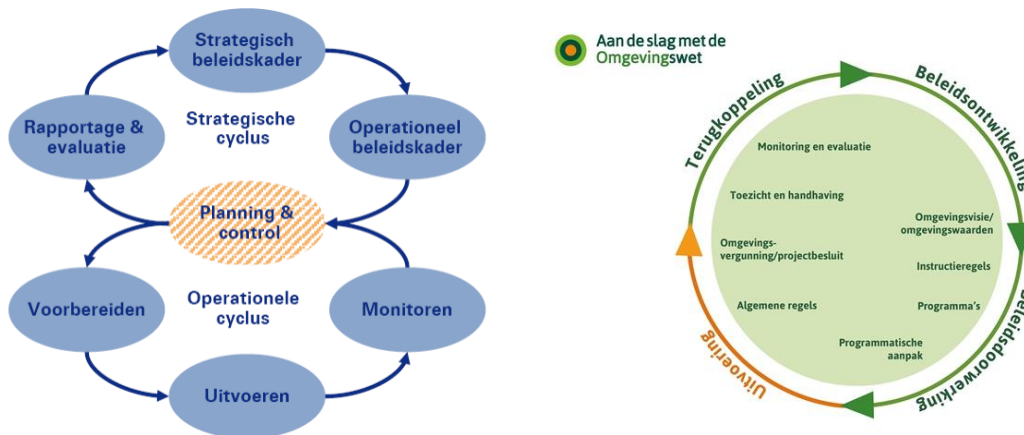
De ingrediënten voor ombouw van het Normblad Bodem en Ondergrond naar wat uiteindelijk een Normblad Milieu kan worden zijn aanwezig. Voor de start van deze ombouw blijft er aandacht nodig voor de continuïteit van systemen en de vaardigheden in de uitvoering. Deze mogen niet verloren gaan. Parallel hieraan kan stap voor stap verbreding en ombouw plaatsvinden naar andere inhoudelijke taken binnen het werkveld VTH, waar nu via CT al nauw mee wordt samengewerkt.

Belangrijk om te bedenken is dat alle gemeenten een Bodem en Ondergrondtaak krijgen in de Ow. Door deze verbreding neemt de behoefte aan harmonisatie vanaf de werkvloer (uitvoering) nog verder toe. Er blijft een platform nodig dat vorm geeft aan deze harmonisatie en het samen onderhouden en doorontwikkelen van de kwaliteitsborging. Dit platform kan groeien vanuit POKB. Zonder POKB bestaat de kans dat iedere organisatie zelf het wiel zal uitvinden, of meer waarschijnlijk, dat de uniformiteit afneemt en dat de kwaliteit van producten uitsluitend afhankelijk is van de invulling per organisatie.

Aanpak voor ombouw van het Normblad Bodem en Ondergrond naar de Omgevingswet

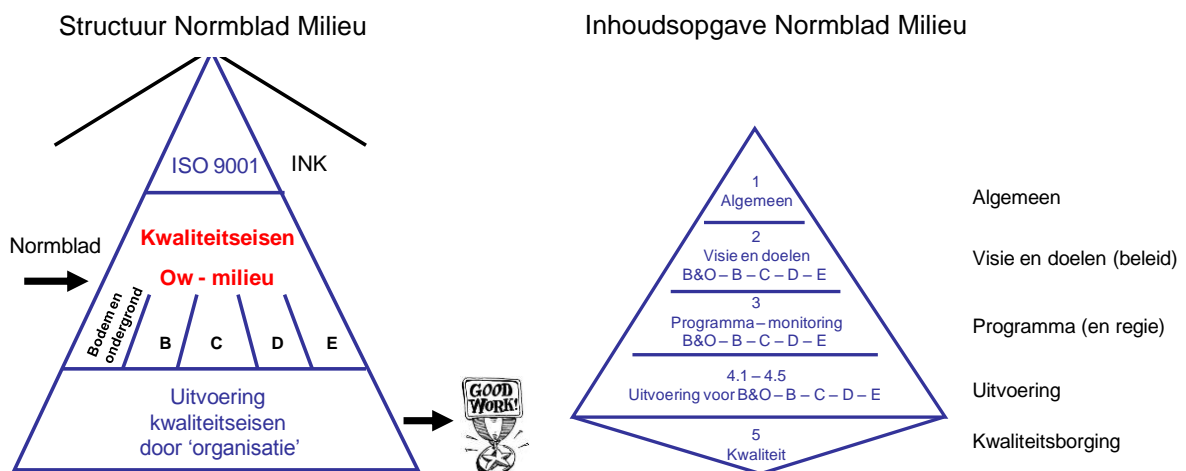
De wijziging binnen het werkveld Bodem en Ondergrond is op hoofdlijn beschreven op <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/bodem/>. Daarin is zichtbaar dat de elementen uit het huidige SIKB Normblad 8000 Bodem en Ondergrond, namelijk beleid, programma en uitvoering terugkeren in de (kern)instrumenten van de Omgevingswet, namelijk omgevingsvisie, programma, instructieregels, algemene regels, omgevingsplan of omgevingsverordening.

De beleidscyclus (Big8, figuur links) die onderdeel uitmaakt van het Normblad SIKB 8000 Bodem en Ondergrond komt sterk overeen met de beleidscyclus uit de Omgevingswet (figuur rechts).



Belangrijke elementen waarin nu in het Normblad al aandacht is besteed zoals bodeminformatie-beheer blijven aandachtspunten. De eisen aan de kwaliteitsborging van de uitvoering blijven de basis voor een Normblad. Het zijn de eisen waarmee de deelnemers hun kwaliteitssystemen hebben ingericht. Voor de inhoudelijke wijzigingen is een transponeringstabel in voorbereiding die nauwkeurig aangeeft welke instrumenten en regels vervallen, behouden blijven of terugkeren in andere vorm. Als deze definitief is kan hiermee een nieuw Normblad worden opgebouwd voor het taakveld Bodem en Ondergrond (B&O).

Een ombouw- of beter opbouwoptie die ter sprake is gekomen met de deelnemers, is dat B&O een eerste inhoudelijk tabblad (hoofdstuk) gaat vormen van een te ontwikkelen Normblad Milieu. Dit tabblad krijgt qua procesvoering vorm op basis van de uitvoeringstaken in de Ow én de huidige procescriteria VTH die de gemeenten/provincies ter uitvoering aan de omgevingsdiensten hebben opgelegd. Zo kan een 'overkoepelend' Ow-niveau ontstaan met kwaliteitseisen voor uitvoeringstaken die voor alle (milieu)werkvelden van toepassing zijn. Naast B&O kunnen andere werkvelden worden toegevoegd. Deze zijn voorsnog aangeduid met B, C, D en E. Hierbij kan gedacht worden aan geluid, externe veiligheid, energie, lucht, e.d., aansluitend op de thema's in de Ow.



In de voorgaande figuur is links het Normblad Milieu gevisualiseerd qua structuur en rechts is een inhoudsopgave uitgewerkt. Niveau 1 t/m 3 (beleid, programma, proces) blijven grotendeels integraal in de Ow (omgevingsvisie, -plan en programma). Op niveau 4, de uitvoering, is er een uitsplitsing van de eisen naar de diverse werkvelden (thema's in de Ow, zoals B&O). Niveau 5 (het onderste deel van de piramide) omvat de eisen voor de ondersteunende kwaliteitsborging. Een verbreding van de opzet biedt ook de mogelijkheid om bij visitaties (of collegiale toetsen) de onderwerpen af te wisselen.

In de structuur (links) is er vanuit gegaan dat het toekomstige Normblad Milieu net als het huidige Normblad Bodem en Ondergrond aansluit op de principes van ISO9001 en/of het INK- of EFQM-model (de top van de piramide). Daarin passen tevens de eisen aan het proces (Big8 cyclus) zoals opgenomen in de VTH-criteria. Deze komen uitgewerkt naar de inhoud van de uitvoering terug op niveau 2 t/m 4.