

Tussentijdse evaluatie Urgentieteam

Samenstellers:
Clemens Sengers
Maarten van Ooijen

Ons kenmerk: A16PNB-033
Datum: 6 oktober 2016

Provincie Noord-Brabant

Tussentijdse evaluatie Urgentieteam

INHOUD	Blz.
Samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksopzet en -rapportage	3
1.3 Leeswijzer	4
1.4 Onderzoeksvragen.....	4
1.5 Leeswijzer	5
2 Beleidsreconstructie	6
2.1 Het roer moet om.....	6
2.2 Het Urgentieteam.....	7
3 Bevindingen	9
3.1 Inleiding	9
3.2 De gestelde doelen	9
3.3 Kwalitatieve bevindingen.....	9
3.4 Bereikte resultaten.....	12
4 Conclusies voor het Urgentieteam	15
Bijlage: gesprekspartners (Urgentieteam en BZV)	16

Samenvatting

Inleiding en onderzoeksopzet

In augustus 2013 hebben de Provinciale Staten de Uitvoeringsagenda Brabantse Agrofood (UBA) vastgesteld. De UBA is in april 2016 geactualiseerd. Via de Uitvoeringsagenda werkt de provincie samen met haar partners aan verduurzaming en zorgvuldigheid van de veehouderijsector in Noord-Brabant. Ruim 30.000 ondertekenaars van de petitie 'Megastallen, Nee' legden daarvoor in 2009 de basis, door de provincie op te roepen tot verschillende maatregelen in de veehouderijsector.

De Commissie Van Doorn stelt in 2012 de ambitie voor de veehouderij in Brabant: 'al het vlees duurzaam'. De commissie betoogt een ingrijpende, volledige en definitieve verduurzaming van de productie van vlees. Het 'Verbond van Den Bosch' borduurt daarop verder. Supermarkten, mengvoederleveranciers en diverse milieu- en maatschappelijke organisaties committeren zich aan verschillende verduurzamingsmaatregelen.

De provincie heeft samen met gemeenten, ZLTO, BMF, GGD en andere partners de ambitie uitgesproken dat Brabant in 2020 tot de meest innovatieve, duurzame en slimme agrofoodregio's van Europa behoort. In de UBA zijn zes pijlers opgenomen en binnen die pijlers zijn verschillende instrumenten ontwikkeld, waaronder het Urgentieteam en de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (BZV). De BZV is gelijktijdig geëvalueerd. Daarvoor is een afzonderlijk evaluatierapport beschikbaar.

Het Urgentieteam is in de geactualiseerde UBA een instrument binnen de pijler 'Overlast Aanpakken' en in de oorspronkelijke UBA binnen ontwikkellijn 'Samenwerken'. Het is een voorbeeld van de provinciale rol als inspirator en verbinder. Het Urgentieteam ondersteunt gemeenten, burgers en veehouders in het oplossen van ervaren (legale) overlast. Het team werkt onafhankelijk van haar opdrachtgevers en in directe verbinding met betrokken partijen bij overlastsituaties.

Door middel van het organiseren van dialoog, procesmanagement, gespreksleiding en (pre)mediation wil het Urgentieteam bijdragen aan het oplossen van vaak langlopende knelpunten. Het Urgentieteam is een gezamenlijk initiatief van de partners, waarbij de provincie de ureninzet betaalt. Het Urgentieteam stopt eind dit jaar in de huidige opzet.

Deze tussentijdse evaluatie van het Urgentieteam geeft input voor de aangekondigde midterm evaluatie van de UBA in 2017. Daarnaast dient de evaluatie voor het borgen van de opgedane ervaringen van het Urgentieteam na de opheffing (in deze vorm) eind 2016. De tussentijdse evaluatie moet antwoord geven op de volgende hoofdvragen:

Urgentieteam:

1. In hoeverre is het effectief om vanuit een onafhankelijk team te bemiddelen tussen boer, burger en overheid?
2. Wat zijn de leerervaringen van dit team voor de betrokken organisaties?

Conclusies

In hoofdstuk 4 hebben wij de conclusies voor het Urgentieteam weergegeven. We komen tot de volgende vier conclusies:

1. Het Urgentieteam heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het bespreekbaar maken en oplossen van overlastsituaties;

2. Het optreden van het Urgentieteam leidt tot meer omgevingsbewust handelen bij partijen;
3. Het succes van het Urgentieteam zit vooral in de onafhankelijke positie;
4. Borging van het resultaat is een belangrijk aandachtspunt.

Er is brede consensus dat het Urgentieteam succesvol is geweest in het bespreekbaar maken van (vaak langlopende) overlastsituaties en het vinden van gedragen oplossingen voor knelpunten. Er was grote behoefte (vooral bij bewoners in overlastsituaties) om (vaak voor het eerst) serieus te worden genomen. Die aandacht is op zich al een belangrijk resultaat. Daarnaast heeft de werkwijze van het Urgentieteam een katalyserende werking gehad op omgevingsbewust handelen van betrokkenen: overheden, veehouders en burgers. Overigens staan partijen (met name sommige gemeenten) vaak nog wel aan begin van de transitie naar meer omgevingsbewust handelen. Het begin is er, maar het is nog broos.

De belangrijkste succesfactor van het Urgentieteam is gelegen in de onafhankelijke positie van het team. Het Urgentieteam kon (en mocht) zich onpartijdig verbinden aan de opgave. Het gezamenlijk opdrachtgeverschap van het Urgentieteam heeft daarbij een belangrijke rol gespeeld in de verbinding en samenwerking tussen de partners.

Er is sprake van een voorzichtige olievlekwerking bij gemeenten om meer omgevingsbewust te denken en te handelen. Gemeenten moeten vanaf 2017 het stokje overnemen, waarbij is voorzien in uitvoering van het Urgentieteam 'nieuwe stijl' door de omgevingsdiensten. Er bestaat bij diverse partners twijfel of het Urgentieteam 'nieuwe stijl' in staat is om de transitie door te zetten. Vooral het (ontbreken van) de (ervaren) onafhankelijke positie van het Urgentieteam 'nieuwe stijl' baart zorgen. Veel betrokkenen geven aan dat een netwerkorganisatie die vergelijkbaar is met de huidige organisatie de voorkeur heeft, waarbij de financiering verschuift naar gemeenten.

Afsluitend

Het Urgentieteam is als instrument gericht op de praktijk. De opzet is niet normatief en niet beleidsmatig, maar ze gaat uit van vertrouwen en is gericht op inspiratie en verbinding. Dat is in lijn met de aard van het instrument en de gekozen provinciale rol van de overheid, namelijk '*samenwerking*' (UBA 2013). De effectiviteit van het Urgentieteam is lastig te meten, maar het team doet wel wat dringend nodig is: de dialoog zoeken en stimuleren van omgevingsbewust handelen. Volgens sommigen is dat een vernieuwende en verfrissende aanpak. Misschien zijn partijen wel gewoon opnieuw aan het uitvinden dat de dialoog soms gewoon heel goed helpt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In augustus 2013 is de Uitvoeringsprogramma Brabantse Agrofood (UBA) vastgesteld door de provincie. Leidend in de UBA is de ambitie om Brabant in 2020 tot de meest innovatieve, duurzame en slimme agrofoodregio's van Europa te laten behoren. Om die ambitie waar te maken, wordt een zorgvuldig transitieproces van de veehouderij ingezet. Het Urgentieteam is een vernieuwend instrument dat onderdeel uitmaakt van de UBA.

Het Urgentieteam

Het Urgentieteam Veehouderij is in maart 2014 opgericht en loopt in de huidige vorm tot eind 2016. Het team werkt onafhankelijk en in gezamenlijke opdracht van provincie, gemeenten, BMF en ZLTO. Het doel is om overlast die burgers ervaren als gevolg van een agrarische activiteit te verkleinen of weg te nemen. Het lopende jaar staat in het teken van afronding van lopende zaken, overdracht van ervaringen en implementatie van ontwikkelde werkwijzen.

In 2017 is een midterm evaluatie van de UBA gepland. Daarin wordt het totale samenhangende uitvoeringsprogramma beoordeeld. Afgesproken is dat beide instrumenten in 2016 tussentijds worden geëvalueerd. De uitkomsten uit deze evaluatie vormen input voor de midterm evaluatie van de UBA in 2017. Voor het Urgentieteam is een tussentijdse evaluatie eveneens belangrijk, omdat zij in de huidige vorm per 1 januari 2017 stopt.

1.2 Onderzoekopzet en -rapportage

De tussentijdse evaluatie van het Urgentieteam is uitgevoerd in combinatie met de tussentijdse evaluatie van de BZV. Dat is mogelijk, omdat beide regelingen een inhoudelijke verbondenheid hebben: de BZV en het Urgentieteam vallen in de UBA van 2013 beiden onder de doelstelling 'Agrofood Keten past in de omgeving'. Bij het opstellen van de BZV is het wenselijk dat de ondernemer rekening houdt met de inzichten vanuit de dialoog met omwonenden. Het Urgentieteam en de BZV zijn bedoeld om overlastknelpunten door de veehouderij te beperken. Gechargeerd gezegd werkt de BZV aan het voorkomen van nieuwe overlastgevend knelpunten (preventief) en het Urgentieteam aan het oplossen van overlastgevend knelpunten (repressief). Bij beide regelingen zijn dan ook voor een groot deel op beleidsmatig niveau dezelfde personen betrokken.

De regelingen verschillen in werking aanzienlijk. De BZV valt binnen de UBA van 2013 (volgens de matrices) binnen de ontwikkellijn 'Regels' en het Urgentieteam (nog niet bij deze naam genoemd) binnen de ontwikkellijn 'Samenwerken'. In 2016 is de UBA geactualiseerd, mede naar aanleiding van het nieuwe bestuursakkoord 2015-2019 'Brabant in beweging'. In de UBA 2016-2020 zijn zes pijlers opgenomen. In deze UBA valt de BZV binnen de pijler 'Heldere Kaders' en de aanpak urgentiegebieden binnen de pijler 'Overlast Aanpakken'.

Het werkingsmechanisme voor beide regelingen is ook sterk verschillend. De BZV is een kaderstellende regeling voor nieuwe uitbreidingen, ingestoken vanuit een normerende rol van de overheid.

De inzet van het Urgentieteam is een ondersteunende werkwijze gericht op het oplossen van legale overlastsituaties, ingestoken vanuit een participatieve rol van de overheid.

Vanwege de onderliggende verbondenheid is gekozen voor een gezamenlijke onderzoeksopzet, maar een separate rapportage¹. Dit rapport staat daarom volledig in het teken van het Urgentieteam. Wel zijn verschillende (algemene) delen identiek aan de separate rapportage over de BZV (waaronder delen van de inleiding en de eerste paragraaf van de beleidsreconstructie).

1.3 Leeswijzer

We zijn de evaluatie begonnen met een reconstructie van het ontstaan van het Urgentieteam op basis van besluitvormingsdocumenten. Daarbij hebben we gekeken naar de te bereiken doelen, de wijze waarop de instrumenten zijn vormgegeven en hebben we de behaalde resultaten geanalyseerd.

Ten behoeve van het onderzoek zijn diverse vertegenwoordigers van BMF, ZLTO, provincie, gemeenten, GGD en omgevingsdiensten gesproken over de werking van het Urgentieteam. In de meeste gesprekken zijn zowel het Urgentieteam als de BZV onderwerp van gesprek geweest. Daarnaast hebben we ook gesproken met een aantal gemeenteambtenaren, veehouders en bewoners die concrete ervaring hebben met een casus.

Omdat het Urgentieteam in zijn opzet concreet en operationeel is gericht, is het onderzoek uitgevoerd met focus op de praktijk. Daarom maken we geen onderscheid in beleidsmatige bevindingen en bevindingen over de werking in de praktijk (in tegenstelling tot de onderzoeksopzet van de BZV).

1.4 Onderzoeksvragen

In de offerteaanvraag zijn voor het Urgentieteam de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Is het effectief om vanuit een onafhankelijk team te bemiddelen tussen boer, burger en overheid?
 - a. In welke mate heeft de positie van het team bijgedragen aan het bespreekbaar maken van knelpunten?
 - b. Heeft de werkwijze van het team bijgedragen aan het oplossen van knelpunten?
 - c. Heeft de werkwijze van het team geleid tot een andere houding en gedrag bij boeren, burgers en overheden en tot meer omgevingsbewustheid?
 - d. Draagt het team bij aan voorkomen van nieuwe knelpunten?
 - e. Wat waren hiervoor (zie a, b, c en d) de bepalende factoren: do's en don'ts?
 - f. Hoe wordt het team door derden ervaren?
 - g. In welke mate heeft de positie en werkwijze van het team er toe bijgedragen dat bestaande culturen doorbroken zijn? Of staat het bestaan van het team

¹ In de bijlage staan bij de gesprekspartners daarom alle betrokkenen opgenomen, ook de gesprekspartners die primair zijn gevraagd t.a.v. het Urgentieteam.

- juist een verandering in de weg omdat het de rol van de reguliere lijn over neemt?
- h. Het team werkt vraag gestuurd. Wat is de reden waarom sommige gemeenten het team niet vragen?
 - i. Wat is de effectiviteit van het team? Het team beschikt niet over financiële middelen om knelpunten op te lossen; alleen over uren.
2. Wat zijn de leerervaringen van dit team voor de betrokken organisaties?
- a. In welke mate heeft de samenwerking binnen het team bijgedragen aan de samenwerking tussen Provincie, Gemeenten, BMF, ZLTO en GGD?
 - b. Wat betekent het voor de positie van de individuele opdrachtgevers om het opdrachtgeverschap te delen?
 - c. Wordt de facilitering van het team door gemeenten gezien als een wenselijke rol vanuit de Provincie?

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is een beleidsreconstructie opgesteld over de totstandkoming van het Urgentieteam binnen het geheel van de UBA. Hier wordt het Urgentieteam in een breder perspectief geplaatst en komt de context van de totstandkoming helder voor het voetlicht. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen van het Urgentieteam weergegeven, en in hoofdstuk 4 de conclusies. De conclusies ordenen we langs de lijn van de geformuleerde onderzoeksvragen.

2 Beleidsreconstructie

In de beleidsreconstructie gaan we in op het ontstaan van het Urgentieteam. De aanleiding en het ontstaan van het gedachtengoed staat beschreven in paragraaf 2.1. De verdere uitwerking van het Urgentieteam is beschreven in paragraaf 2.2.

2.1 Het roer moet om

Onrust onder de bevolking

Begin 2009 is onder burgers in de provincie Noord-Brabant sprake van groeiende onrust over de intensieve veehouderij. Hoogtepunt van deze onrust is het burgerinitiatief 'Megastallen? Nee!' dat in juli 2009 met meer dan 30.000 ondertekenaars werd aangeboden aan de Commissaris van de Koningin.

De achtergrond van de petitie wordt gekleurd door de Reconstructiewet concentratiegebieden uit 2002 en de provinciale reconstructieplannen in 2005. Onderdeel van deze beleidskeuzes was de instelling van landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's), verwervingsgebieden en extensiveringsgebieden. In de verwevingsgebieden vonden de meeste uitbreidingen plaats. Deze uitbreidingen leidden tot steeds meer maatschappelijke weerstand, mede gevoed door de uitbraak van Q-koorts in 2007 op verschillende plekken in Noord-Brabant.

De ondertekenaars pleitten voor meer aandacht voor natuur, milieu, welzijn en gezondheid. De voorstellen aan Provinciale Staten zijn onder andere het stoppen van vergunningverlening voor het vestigen van nieuwe of uitbreiden van bestaande intensieve veehouderijen en het maximeren van de omvang van de bouwblokken in de landbouwontwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden op 1,5 ha.

In juli 2009 spreken de Provinciale Staten zich uit om het burgerinitiatief voortvarend op te pakken. Op 19 maart 2010 leidt de petitie tot besluitvorming in de Provinciale Staten, onder grote belangstelling van publiek en media. Zo besluiten de Staten onder andere dat uitbreiding van bouwblokken boven 1,5 ha niet meer wordt toegestaan, met uitzondering van bepaalde delen van speciaal daarvoor aangewezen LOG's en dat voor het houden van dieren maar één bouwlaag is toegestaan.

Doorbreek de negatieve spiraal

Vlak na de besluitvorming in mei 2010, komt de SER Brabant met een advies over de duurzame veehouderij. De SER betoogt de noodzaak om het publieke debat over veehouderij uit de negatieve spiraal te halen. Kern van het advies is om een radicale omslag in de intensieve veehouderij na te streven en daartoe een topcommissie in te stellen onder voorzitterschap van een landelijk boegbeeld.

Mede naar aanleiding van de behandeling van het burgerinitiatief en in het verlengde van het SER-advies stellen Gedeputeerde Staten in december 2010 de Commissie Van Doorn in. Verschillende landelijke boegbeelden nemen zitting in deze commissie, waaronder Felix Rottenberg, Ab Klink en Pieter Winsemius.

In september 2011 presenteert de Commissie Van Doorn haar eindrapport 'Al het vlees duurzaam. De doorbraak naar een gezonde, veilige en gewaardeerde veehouderij in 2020.'

De essentie van het betoog wordt door de commissie krachtig geformuleerd: *“De beweging die de gehele voedselkolom moet maken is een ingrijpende: een definitieve keuze voor duurzaam geproduceerd vlees. Zonder uitzondering, ketenbreed. Dus geen vrijblijvendheid meer, maar dwingende maatregelen. Zodat binnen acht jaar de gehele sector de omslag naar een duurzame vleesproductie kan maken.”*

Op initiatief van de Commissie Van Doorn wordt ook het ‘Verbond van Den Bosch’ gesloten. Daarin committeren 27 partijen zich aan maatregelen over onder andere het gebruik van antibiotica, sluitende grondstoffen en afvalkringlopen. Supermarkten, mengvoederleveranciers en maatschappelijke organisaties zetten op deze manier gezamenlijk de schouders onder de ambitie van de Commissie Van Doorn.

In december 2011 presenteren Gedeputeerde Staten met het koersdocument ‘De transitie van stad en platteland, een nieuwe koers’ en de behandeling van het advies van de Commissie Van Doorn een tussenbalans voor de verduurzaming van de veehouderij. Voortbordurend op deze lijn wordt in 2012 de denklijn ontworpen: ‘ontwikkelruimte moet je verdienen en is niet onbegrensd’.

Deze ontwikkelingen leiden tot een voorlopig stolpunt bij de Ruwenberg Conferentie in februari 2013. Op initiatief van de provincie verbindt een groot aantal Brabantse partijen zich (opnieuw) aan elkaar, waaronder provincie, gemeenten, GGD, burgers, vertegenwoordigers van de veehouderijsector en milieuorganisaties. Partijen die zich vervolgens verenigen als het ‘Brabant Beraad’.

2.2 Het Urgentieteam

Op de Ruwenberg Conferentie in februari 2013 wordt de afspraak gemaakt om overlast in urgentiegebieden te gaan aanpakken. De partners spreken met elkaar als doelstelling af dat er in 2020 geen gebieden meer zijn met overlast door de veehouderij. Daartoe komen de partners met de volgende aanpak:

- Voor 2014 overleggen de gemeenten een overzicht van urgentiegebieden.
- Voor elk urgentiegebied wordt een toegesneden verbeterplan opgesteld in dialoog met alle betrokkenen.
- Geen nieuwe ontwikkelingen in urgentiegebieden, tenzij deze bijdragen aan oplossen van de problematiek.
- Geen uitbreiding van de veestapel in urgentiegebieden.
- Waar mogelijk afstemming tussen verbeterplannen en aanpak ammoniakproblematiek
- In urgentiegebieden wordt een procedure voor registratie en afhandeling van klachten opgezet.
- De aanpak van de overlast op bedrijfsniveau is de verantwoordelijkheid van de ondernemer zelf.
- Alle partners dragen bij aan de uitvoering en financiering van het verbeterplan.
- Eind 2014 zijn in tenminste vijf urgentiegebieden verbeterplannen in uitvoering.

De stuurgroep van de Brabant Beraad functioneert voor het Urgentieteam tevens als opdrachtgever. Daarmee is de opdrachtgever een combinatie van vier partners: ZLTO, BMF, provincie en gemeenten. Ook in de bemensing van het Urgentieteam is deze betrokkenheid van de partners terug te vinden. Daarin zijn teamleden opgenomen met betrokkenheid bij gemeenten, provincies, ZLTO en BMF.

In het Plan van Aanpak is de werkwijze van het Urgentieteam opgenomen. Daarin is opgenomen dat het Urgentieteam in opdracht van het opdrachtgeversoverleg, zich onafhankelijk verbindt aan de opgave ter plaatse. De teamleden van het Urgentieteam hebben zitting in het urgentieteam 'zonder last of ruggenspraak'.

De taken van het Urgentieteam worden in het Plan van Aanpak afgebakend. In essentie kan ze gemeenten ondersteunen bij de aanpak van een urgentiegebied, het proces begeleiden voor een verbeterplan en meedenken in de oplossingen. Het team werkt vraaggericht- en niet aanbodgericht, gaat niet eigenstandig aan de slag binnen gemeenten en voert de begeleiding van de uitvoering van plannen niet (zelf) uit. Ook is er geen sprake van een actief 'in de markt zetten' van het urgentieteam.

Eind 2014 blijkt dat het vaststellen van de urgentiegebieden bij veel gemeenten op weerstand stuit. Gemeente zijn bezig met de inventarisatie van overlastgevende gebieden, maar vaak is de precieze begrenzing van het gebied een punt van discussie. Na bestuurlijke besluitvorming tussen wethouders, Gedeputeerde en Provinciale Staten wordt de afspraak over urgentiegebieden verruimd: urgentiegebieden mogen meervoudig zijn: klein, groot en geografisch verschillend. Maar met als uitgangspunt altijd het specifieke, concrete probleem.

De voorgestelde aanpak van het Urgentieteam leidt tot complimenten bij de opdrachtgevers. De werkwijze wordt 'volledig onderschreven' als een 'goede interpretatie en uitwerking'. Verder spreken de opdrachtgevers van 'sociale innovatie'. Via jaarlijkse samenwerkingsovereenkomsten tussen de opdrachtgevers wordt het Urgentieteam geformaliseerd. Daarin is opgenomen dat de provincie de kosten van de ingezette capaciteit vergoedt en een bedrag ter beschikking stelt als werkbudget.

In de samenwerkingsovereenkomsten (SOK) wordt telkens uitgesproken dat het 'gezamenlijk streven is het Urgentieteam uiteindelijk overbodig te maken'. Vanaf 2014 spreken de samenwerkingspartners in het Urgentieteam zich richtinggevend uit om de taken onder te brengen bij de omgevingsdiensten.

In de SOK 2016 wordt de opheffing van het Urgentieteam nadrukkelijker opgenomen, door in de nadere uitwerking van de activiteiten (bijlage 3b van de SOK) afspraken te maken over de afronding van casussen en de mate waarin nieuwe casussen kunnen worden opgepakt. Ook in deze SOK is een soortgelijke voorzet gegeven voor de toekomst na de opheffing van het Urgentieteam. Er wordt gesproken van een 'pool van mensen die in staat is om als gespreksleider/procesbegeleider casussen te onderzoeken'. In dat kader heeft het opdrachtgeversoverleg in augustus 2016 gesproken over het voorstel van de omgevingsdiensten ('Van Urgentieteam naar Supportteam').

Verder worden afspraken gemaakt over het borgen van proceservaringen uit het Urgentieteam, met name over omgevingsbewust handelen. Concreet gaat het om de manier van werken en communiceren van ambtenaren binnen VTH, klachtenafhandeling en het belonen van goed gedrag van veehouders. Tenslotte wordt voorgesteld om 'gemotiveerde gemeenten' te ondersteunen met een brede aanpak. Het gaat dan ook over welke vergunningen wel en niet worden verleend en investeren in vertrouwen bij burgers door een ombudsman in te stellen.

3 Bevindingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we de belangrijkste bevindingen weer voor het Urgentieteam. We gaan in op de volgende elementen:

- De gestelde doelen
- Kwalitatieve bevindingen Urgentieteam
- Resultaten en kosten van het Urgentieteam.

3.2 De gestelde doelen

In het Brabant Beraad hebben de partners afgesproken dat de gemeenten de verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van urgentiegebieden. De Stuurgroep van het Brabant Beraad heeft opdracht gegeven aan het Urgentieteam, samengesteld vanuit diverse partners, om de gemeenten hierbij te ondersteunen. Het Urgentieteam heeft de opdracht gekregen om met direct betrokkenen te komen tot een mogelijke oplossing van knelpunten (legale overlastsituaties) vanuit een constructieve dialoog tussen lokaal betrokkenen. Daarnaast heeft het Urgentieteam gaandeweg de uitvoering en in overleg met de opdrachtgevers zich ten doel gesteld om een bijdrage te leveren aan het voorkomen van toekomstige overlastsituaties. Er is afgesproken dat het team vraaggericht werkt en niet actief partijen benaderd.

Het Urgentieteam is een voorbeeld van de provinciale rollen als inspirator en verbinder². Die rollen gaat over het creëren van energie, toekomstperspectief, samenbrengen van ontwikkelingen en het bieden van overzicht.

Het Urgentieteam is samengesteld uit medewerkers van de betrokken organisaties (GGD, ZLTO, BMF, omgevingsdiensten, gemeenten, provincie) en bestaat uit ongeveer 10 personen. Het trekkerschap ligt bij de provincie. De provincie heeft de financiering van het Urgentieteam voor zijn rekening genomen tot eind 2016. Daarna stopt het Urgentieteam in zijn huidige vorm. Er zijn geen concrete kwantitatieve doelen gesteld.

3.3 Kwalitatieve bevindingen

Brede waardering voor de inzet van het Urgentieteam

Onder vrijwel alle geïnterviewden bestaat breed de opvatting dat het Urgentieteam zeer succesvol is. Veel betrokkenen geven aan dat veel overlastsituaties zijn ontstaan doordat gemeenten, veehouderijen en de omgeving van veehouderijen in het verleden hebben verzuimd om vanuit een open dialoog te kijken naar knelpunten. Veel overlastsituaties kennen dus een lange historie, waarin het wantrouwen in de driehoek overheid – veehouder – burger is ontstaan. Het succes van het Urgentieteam zit volgens veel betrokkenen vooral in het feit dat er voor het eerst (provinciebreed) is geprobeerd om met alle betrokkenen in gesprek te gaan om concrete oplossingen te vinden voor vaak langslappende conflicten.

² Uit BNG januari 2013: Presterende provincie handelt rolbewust (Hoeve, Van Vliet en Hiemstra).

Het effect daarvan is niet alleen dat er echte aandacht was voor knelpunten, partijen serieus werden genomen en soms ook concrete doorbraken zijn gerealiseerd in specifieke cases, maar ook – en misschien wel vooral – dat de inzet van het Urgentieteam heeft bijgedragen aan een sterker omgevingsbewustzijn bij betrokkenen en een begin van het herstel van vertrouwen in de driehoek. De verbinding tussen de gezamenlijke opdrachtgevers van het Urgentieteam (ZLTO, BMF, gemeenten en provincie) heeft volgens betrokkenen in belangrijk mate bijgedragen aan begrip voor elkaars standpunten en de overtuiging dat alleen gezamenlijke inzet leidt tot resultaten.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het optreden van het Urgentieteam in het begin soms ook wel ongemakkelijk was voor betrokkenen. Het Urgentieteam hield betrokkenen een spiegel voor, was in voorkomende gevallen kritisch op het optreden van betrokkenen en het was zeker in het begin een gezamenlijke zoektocht naar de juiste rol en toon in gesprekken en de juiste (effectieve) interventies. Toch geven ook deze geïnterviewden aan dat het Urgentieteam daar in verreweg de meeste gevallen goed in is geslaagd.

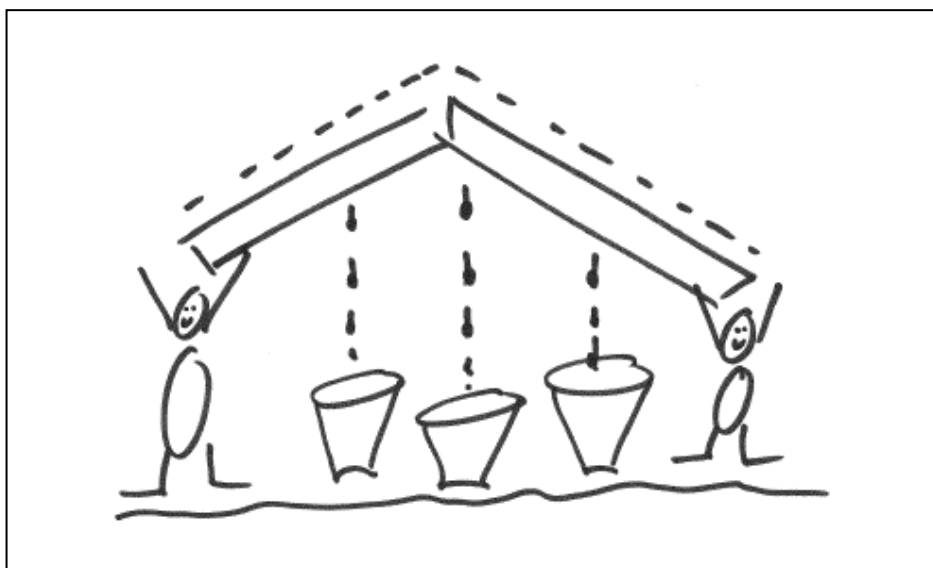
Onafhankelijke positie, deskundig en maatwerk

De belangrijkste succesfactor van het Urgentieteam is volgens betrokkenen de onafhankelijke positie van het team. Daardoor kregen leden van het Urgentieteam de positie en ruimte om te zoeken naar het 'echte' probleem en een passende oplossing met draagvlak. De onafhankelijke positie van het Urgentieteam maakte dat de leden van het team zich vooral konden verbinden met de opgave en niet werd geassocieerd met de eigen opgave of een van de betrokken partijen. In voorkomende gevallen is er tijdens een traject gewisseld van spelers uit het Urgentieteam, omdat bleek dat een mogelijke oplossing om een ander(e) (type) procesbegeleider vroeg. Partijen die dat ervaren hebben, geven aan dat dit vaak goed gewerkt heeft. Betrokken partijen waarderen verder de professionele betrokkenheid en deskundigheid van de leden van het Urgentieteam.

Olievlekwerking Urgentieteam

De inzet van het Urgentieteam was in eerste instantie vooral gericht op het oplossen van concrete knelpunten (zie onderstaande figuur; de emmers). Gaandeweg de rit is daar als doelstelling bijgekomen dat niet alleen huidige knelpunten moesten worden opgelost, maar dat ook een bijdrage moet worden geleverd aan het voorkomen van toekomstige knelpunten (ondersteunen en repareren van het dak).

Met name de geïnterviewden van gemeenten geven aan dat binnen de eigen gemeente door de inzet van het Urgentieteam veel meer aandacht is gekomen voor omgevingsbewust handelen (en daarmee voor het ondersteunen van het dak). Die constatering behoeft nog wel enige nuancering; nog lang niet alle gemeenten hebben ervaring met het Urgentieteam en veel gemeenten staan nog maar aan het begin van een transitie naar meer omgevingsgericht denken en werken. Om de werkwijze van het Urgentieteam bij deze gemeenten ook gemeengoed te maken is het nodig dat zowel bestuurders als ambtenaren van gemeenten omgevingsgericht handelen omarmen en er naar handelen. Dat gaat (net als bij het Urgentieteam) met vallen en opstaan en is afhankelijk van de juiste persoon op de juiste plek.



Figuur 1: inzet Urgentieteam

Een volgende fase

Het Urgentieteam is bezig met het afronden van de lopende trajecten en neemt geen nieuwe cases meer aan. Hoewel het werk van het Urgentieteam niet af is, zijn de meeste geïnterviewden van mening dat het goed is dat het Urgentieteam in de huidige vorm stopt. Geïnterviewden geven aan dat de rol van de provincie als financier van het Urgentieteam goed heeft gewerkt. Het heeft er voor gezorgd dat het team aan de slag kon zonder allerlei ingewikkelde discussies over kostenverdelingen en zeggenschap. Nu is de tijd gekomen dat gemeenten meer 'in-the-lead' komen, zowel voor het oplossen van nog bestaande knelpunten als in het voorkomen van nieuwe knelpunten. In beide gevallen is omgevingsbewustzijn het sleutelwoord. Die transitie is er een van verschillende snelheden; sommige gemeenten werken al vanuit de opgedane ervaringen van het Urgentieteam; andere gemeenten zijn nog niet zo ver.

In het laatste opdrachtgeversoverleg van het Urgentieteam voor het zomerreces is gesproken over de periode na het opheffen van het Urgentieteam per eind 2016. In de vergadering lag een notitie voor van de gezamenlijke omgevingsdiensten, genaamd 'Van Urgentieteam naar Supportteam'. Daarin worden de contouren geschetst van een Urgentieteam 'nieuwe stijl' dat vanaf 2017 onder de vlag van de omgevingsdiensten verder gaat. In gesprekken met betrokkenen hebben we getoetst wat de gedachten zijn over deze positionering van het Urgentieteam 'nieuwe stijl' bij de omgevingsdiensten.

Veel geïnterviewden zijn het eens over de gewenste en noodzakelijke transitie om gemeenten meer 'in-the-lead' te laten zijn en de focus te leggen op het verstevigen van de 'dakdragers' (voorkomen nieuwe knelpunten). Tegelijkertijd vragen veel partijen zich af of de werkwijze van het Urgentieteam wel goed verankerd kan worden bij omgevingsdiensten. Er zijn met name vraagtekens of de leden van het Urgentieteam 'nieuwe stijl' onder de vlag van één opdrachtgever (de omgevingsdiensten) wel worden gezien als onafhankelijk (een van de belangrijkste succesfactoren van het Urgentieteam). Dat wordt verstrekt door het feit dat omgevingsdiensten in het veld toch vooral als toezichthouders en handhavers worden gezien. Die rol verhoudt zich in de ogen van veel geïnterviewden slecht met de gewenste rol van het Urgentieteam 'nieuwe stijl'.

Een veel gehoorde suggestie is dat het Urgentieteam 'nieuwe stijl' een soort netwerkorganisatie zou moeten zijn met leden uit de verschillende oorspronkelijke opdrachtgevers van het Urgentieteam, waarbij de financiering voor het grootste deel verschuift naar gemeenten.

3.4 Bereikte resultaten

We hebben de kwantitatieve informatie van de provincie over het Urgentieteam beoordeeld. Deze analyse draagt bij aan inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van het Urgentieteam. Daarbij maken we vooraf de kanttekening dat de aard van de werkzaamheden van het Urgentieteam met zich meebrengt dat het benoemen van concrete en tastbare resultaten lastig is. Vaak gaat het ook om langlopende trajecten, waarbij concrete resultaten pas na verloop van tijd zichtbaar worden en andere instrumenten ook nodig zijn (bijvoorbeeld bedrijfsverplaatsingen). Er is vaak ook een toegevoegde waarde geleverd als zonder dat een oplossing is gevonden voor een knelpunt.

Voor deze analyse zijn de actuele stand-van-zaken cijfers van juni 2016 gebruikt. Daarmee geeft onderstaande analyse een weergave van de actuele impact van het Urgentieteam. De casussen die door het Urgentieteam zijn afgerond worden niet weergegeven in de analyse. Dat betreft met name de casussen uit de beginperiode of casussen die in een relatief korte tijd zijn afgehandeld.

Actuele impact Urgentieteam

Van de 66 Brabantse gemeenten heeft het Urgentieteam met 33 gemeenten contact (50%). Dat betekent dat bij deze gemeenten het Urgentieteam op het netvlies staat, maar dat niet alle casussen via deze gemeenten worden aangemeld. Het overgrote deel van de casussen vindt zijn weg naar het Urgentieteam via burgers die een overlastsituatie ervaren. Slechts een klein deel wordt via de gemeenten of via de veehouders bij het Urgentieteam aangemeld.

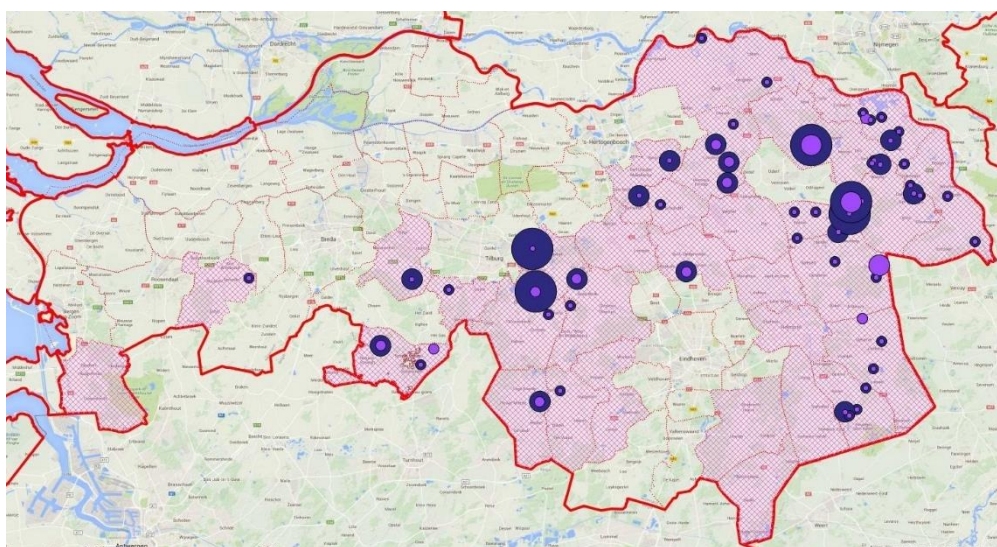
Contacten en casussen	Aantal
Aantal contacten met gemeenten	33
Totaal aantal casussen	64

Tabel 1. Zichtbaarheid urgentieteam

De betrokkenheid van gemeenten bij het Urgentieteam is in de onderstaande figuur 2 geografisch gevisualiseerd. Alle gemeenten waar het Urgentieteam op de een of andere manier een rol speelde zijn rood gearceerd. De casussen zijn de stippen. De kern van de stip geeft een indicatie van het aantal betrokken ondernemers. De blauwe schil geeft een indicatie van het aantal betrokken omwonenden.

De rol van het Urgentieteam in de 64 aangemelde casussen is afhankelijk van de aard van de casus. De belangrijkste rollen die de teamleiders van het Urgentieteam oppakken zijn advisering en gespreksleiding. Daarnaast vormt het team een schakel naar een netwerk van deskundigen om bij te dragen aan de uitwerken van concrete oplossingen. Vaak is er sprake van advisering bij casussen waar geen gezamenlijke aanpak is van burger, veehouder en gemeente over het proces richting een oplossing. Het Urgentieteam adviseert in deze situatie over de te nemen stappen.

De huidige verdeling tussen de casussen toont aan dat in de meeste gevallen één partij graag aan de slag wil met de casus, maar dat de bereidheid bij de andere partijen moet groeien. Voor hen is de urgentie niet groot genoeg voor een gezamenlijke aanpak.



Figuur 2. Geografische visualisatie inzet Urgentieteam

In 33 situaties loopt het proces nog en zijn betrokkenen in overleg (dialogoog) om tot een oplossing te komen. In 11 gevallen is dat traject afgerond. Soms heeft dat geresulteerd in een plan waarin afspraken zijn vastgelegd (verbeterplan) en in een aantal gevallen heeft dat geresulteerd in mondelinge afspraken. In 20 andere casussen is de rol van het Urgentieteam afgerond. Het gaat dan om situaties waarin het team enkel een adviserende rol had of situaties waar een juridische procedure is ingezet.

Fase	Aantal
Gemeentelijke verkenning	1
Dialogoog rond opstellen verbeterplan	33
Verbeterplan gereed	11
inzet urgentieteam afgerond zonder verbeterplan	20

Tabel 2. Fase van de casussen van het Urgentieteam

Bij ongeveer de helft van de casussen (51%) is een oplossing voor het probleem in beeld. Voor de andere helft betekent dit dat (nog) naar een oplossing wordt gezocht of dat een oplossing niet mogelijk is. Slechts bij negen casussen is er sprake van een relatief snel te realiseren oplossing, bijvoorbeeld in communicatie, gedrag of andere relatief kleine aanpassingen. Voor het overgrote deel is sprake van dieperliggende problemen, die niet gemakkelijk zijn op te lossen. In 17 gevallen zijn de problemen zo diep liggend dat er alleen door verplaatsing of beëindiging door burens of veehouder een oplossingsrichting kan worden gezocht. In 7 gevallen wordt gezocht naar een oplossing door grote aanpassingen van het bedrijf.

Dat de oplossingen in het merendeel van de gevallen alleen door fundamentele wijzigingen te realiseren zijn geeft een verklaring voor de moeizame verhoudingen in de omgeving.

Verder verklaart het voor een deel waarom vaker sprake is van de fase van dialoog dan een opgesteld verbeterplan (zie tabel boven). Tenslotte toont het de complexiteit aan van het überhaupt vinden van een mogelijke oplossing. Soms zijn problemen zo diep geworteld dat deze oplossingsrichtingen niet in beeld komen vanwege de enorme kosten die dat met zich meebrengt.

Oplossingsrichtingen	Aantal
Oplossingsrichting communicatie, gedrag of kleine aanpassing	9
Grote aanpassingen bedrijf	7
Verplaatsing of bedrijfsbeëindiging	17

Tabel 3. Oplossingsmogelijkheden bij casussen (meerdere richtingen mogelijk per casus).

In veel van de gevallen is er dan ook sprake van oplossingsrichtingen waar hoge kosten aan verbonden zijn. In eerste instantie wordt dan gezocht naar mogelijkheden om kosten te vereffenen met mogelijke baten binnen die casus. In veel gevallen wordt een beroep gedaan op medefinanciering vanuit de provincie, de betreffende gemeente en derden. In deze evaluatie wordt niet ingegaan op de financieringsregelingen die vanuit de provincie gekoppeld zijn aan de aanpak van urgentiegebieden.

De kosten van het Urgentieteam

De kosten van het Urgentieteam betreffen alleen de kosten voor de inzet van de teamleden (uren). Om inzicht te geven in de inzet van capaciteit, is deze nader uitgesplitst in onderstaande uren tabel. Naast deze kosten zijn er twee subsidieregelingen die verband houden met het Urgentieteam, namelijk de subsidieregeling Urgentiegebieden Noord-Brabant (SUN) voor een bijdrage bij het saneren van knelpunten en de subsidieregeling aanpak urgentiegebieden met een bijdragen aan gemeenten voor het opstellen van verbeterplannen. De kosten zijn niet in onderstaande tabellen opgenomen, omdat deze regelingen gaan over de effectiviteit en efficiëntie van de aanpak van urgente gebieden en niet die van het Urgentieteam.

Kosten	2014	2015	2016
Werkbudget	160.000	185.000	250.000
Interne capaciteit	180.000	180.000	150.000
Externe capaciteit	640.000	985.000	500.000
Totaal	980.000	1.350.000	900.000

Tabel 4. Budgetten Urgentieteam 2014 – 2016.

4 Conclusies voor het Urgentieteam

De bevindingen over het Urgentieteam leiden tot de volgende vier conclusies.

Het Urgentieteam heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het bespreekbaar maken en oplossen van overlastsituaties

Het staat buiten kijf dat het Urgentieteam succesvol is (geweest) in het bespreekbaar maken van overlastsituaties en het vinden van een gedragen oplossing voor knelpunten. Het Urgentieteam is het juiste instrument gebleken om in dialoog met betrokkenen concreet te werken aan herstel van vertrouwen en het vinden van oplossingen in vaak langslappende conflicten.

Ook in die gevallen dat de interventies van het Urgentieteam niet tot een (definitieve) oplossing van de situatie hebben geleid, wordt de inzet van het Urgentieteam als nuttig ervaren. Het feit dat er tijd wordt genomen om te proberen om langslappende conflicten op te lossen is al een positief resultaat.

Het optreden van het Urgentieteam leidt tot meer omgevingsbewust handelen bij partijen

De werkwijze van het Urgentieteam heeft een katalyserende werking op omgevingsbewust handelen van betrokkenen (overheden, veehouders en burgers). Het besef begint door te dringen bij gebiedspartners dat een zorgvuldige en betekenisvolle dialoog onmisbaar is om toekomstige overlastsituaties te helpen voorkomen. Overigens staan partijen (met name sommige gemeenten) vaak nog wel aan begin van de transitie naar meer omgevingsbewust handelen. Het begin is er, maar het is nog broos.

Het succes van het Urgentieteam zit vooral in de onafhankelijke positie

Naast het feit dat de leden van het Urgentieteam als betrokken en ter zake deskundig worden gezien, is de belangrijkste succesfactor van het Urgentieteam gelegen in de onafhankelijke positie van het team. Daarmee is het Urgentieteam in staat (geweest) om zich onpartijdig te verbinden aan de opgave. Daarnaast heeft het gezamenlijk opdrachtgeverschap van het Urgentieteam een belangrijke rol gespeeld in de verbinding en samenwerking tussen de partners.

Borging van het resultaat is een belangrijk aandachtspunt

Er is sprake van een voorzichtige olievlekwerking bij gemeenten om meer omgevingsbewust te denken en te handelen. Er is geen discussie over het feit dat gemeenten meer 'in-the-lead' moeten als het gaat om het doorzetten van deze transitie. Er zijn wel twijfels of het Urgentieteam 'nieuwe stijl' onder de vlag van de omgevingsdiensten leidt tot het gewenste resultaat. Het is met name de vraag of daarmee de onafhankelijke positie van het Urgentieteam 'nieuwe stijl' voldoende is gewaarborgd. Veel betrokkenen geven aan dat een netwerkorganisatie die vergelijkbaar is met de huidige organisatie de voorkeur heeft, waarbij de funding verschuift naar gemeenten.

Bijlage: gesprekspartners (Urgentieteam en BZV)

- Anita Michiels, ODZOB
- Anne-Marie Spierings, gedeputeerde
- Anton Nabuurs, De Peelhorst
- Berry van den Bruele, gemeente Werkendam
- Daniele Nas, gemeente Bergeijk
- Erwin van Kessel, FarmConsult
- Frank van den Dungen, Bernhezer Buitenwacht
- Frank van Lith
- Hans van Dommelen, PNB
- Harold Vennix, gemeente Moerdijk
- Hein van Riet, gemeente Bergeijk
- Henk Jans, GGD
- Herman Litjes, ZLTO
- Jaap Klei, gemeente Baarle-Nassau
- Jack van Dijck, ODBN
- Jan de Groot, DLV Advies
- Jan Buys, PNB
- Janus Schepers, ZLTO
- John van Grinsven, ODBN
- Jos van Lent, PNB
- Julie Jentjens, gemeente Boekel
- Leo Lamers, BMF
- Marco Peeters, ODZOB
- Mechie Beurskens, gemeente St. Anthonis
- Mona van Spijk, NZO en Duurzame Zuivelketen
- Nol Verdaasdonk, BMF
- Paul Veraart, OMWB
- Peter Maas, burgemeester St. Oedenrode
- Renske Nijdam, GGD
- Theo van de Ven, gemeente Oirschot
- Ton Hermanussen, ODBN
- Toon Peters; Herman Christiaans; Ron Wellen; Frank van den Dungen; Hans van Dommelen; Pieter van Lier; Andre Verhoeven; Huub Rijkers, betrokken veehouders en burgers
- Vera Voigt, gemeente Hilvarenbeek
- Wendela de Ridder, gemeente Deurne
- Wilma van de Rijt, wethouder Heeze Leende