



Evaluatie Omgevingsdienst IJsselland

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1 Inleiding	3
1.1 Leeswijzer	3
2 Opdracht	4
2.1 Totstandkoming en transitie van RUD naar OD	4
2.2 Achtergrond OD	4
2.3 Doelstelling van de samenwerking	5
2.4 Missie en visie van de OD	5
2.5 Een terugblik en een kijkje in de huidige doorontwikkeling	6
3 Besturing	9
3.1 Inleiding	9
3.2 De aansturing van de verbonden partij	9
3.3 De rol van de portefeuillehouder in dit model	10
3.4 Voldoet dit besturingsmodel?	10
4 Doelstellingen en doelbereiking	11
4.1 Inleiding	11
4.2 De gemeentelijke doelen	11
4.3 De bijdrage van de verbonden partij aan de gemeentelijke doelen en prestaties	11
4.4 Voorziet de verbonden partij op effectieve en efficiënte wijze hierin?	12
4.5 Is de verbonden partij de geëigende vorm om deze doelstellingen te realiseren?	12
5 Financiële kaders	13
5.1 Inleiding	13
5.2 Gehanteerde financiële uitgangspunten	13
5.3 Verbonden kosten aan de deelname	13
6 Risico's, onzekerheden en ontwikkelingen	15
6.1 Inleiding	15
6.2 Context en omstandigheden	15
6.3 Te verwachten ontwikkelingen	15
6.4 Een overzicht van de risico's en de wijze van beheersing daarvan	16
7 Vooruitblik en advies	17
7.1 Inleiding	17
7.2 Vooruitblik	17
7.3 Een advies van de oude raad voor de nieuwe raad	17

1 Inleiding

Deelname aan een verbonden partij is een manier om een gemeenschappelijk doel te bereiken. Verbonden partijen voeren vaak beleid uit dat de gemeente in principe ook zelf kan (blijven) uitvoeren. Omdat de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk blijft voor de realisatie van de beoogde doelstellingen van de programma's, heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende taak met betrekking tot de invulling en uitvoering van de activiteiten. Vanuit verschillende oogpunten is het belangrijk dat er voldoende aandacht wordt besteed aan de verbonden partijen. De verschillende oogpunten zijn:

- **Beleidsmatig:** Het gemeentelijk beleid wordt uitgevoerd door de verbonden partijen in plaats van de gemeente. De gemeente blijft echter wel verantwoordelijk voor het realiseren van het beleid.
- **Bestuurlijk:** Bij de realisatie van het beleid door middel van verbonden partijen kunnen zich bestuurlijke risico's voordoen. Het is van belang voor de gemeente om te weten welke bestuurlijke risico's gelopen kunnen worden per verbonden partij.
- **Financieel:** Het is voor de gemeente van belang om de kosten en de financiële risico's inzichtelijk te hebben die zij loopt met de verbonden partijen.

De gemeenteraad heeft door de vaststelling van de (geactualiseerde) kadernota verbonden partijen in 2020 algemene en specifieke uitgangspunten vastgelegd ten aanzien van de deelname, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van verbonden partijen om zodoende inhoud en invulling te geven aan de wijze waarop de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taak wil uitvoeren.

Met de vaststelling van de kadernota verbonden partijen is besloten dat aan het einde van iedere raadsperiode een evaluatie zal plaatsvinden van alle verbonden partijen aan de hand van het afwegingskader uit de kadernota. Doel van de evaluatie is antwoord te geven op de vraag of de verbonden partij nog steeds de geëigende vorm is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren. De hierbij voorliggende rapportage geeft een evaluatie van de Omgevingsdienst IJsselland (hierna OD), zoals deze organisatie per 2018 in werking is.

De evaluatie van de verbonden partijen is in de kadernota strikt genomen beperkt tot raads- en gemengde regelingen. De OD is formeel een collegeregeling. Echter, gelet op de vele ontwikkelingen in de afgelopen jaren bij deze jonge organisatie en de uitdagingen die nog wachten in de toekomst, is er toch voor gekozen om terug te blikken en ook hiervoor een evaluatie te maken.

1.1 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt nader in gegaan op de gemeenschappelijke doelstelling van de samenwerking; ook komt daarbij aan de orde wat er de afgelopen tijd qua ontwikkelingen heeft gespeeld. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op het functioneren van de aansturing van de OD. De gemeentelijke doelstellingen en de doelbereiking in het kader van de rol van de gemeente als opdrachtgever/klant komen aan de orde in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de financiële uitgangspunten. Vervolgens komen in hoofdstuk 6 de risico's, onzekerheden en ontwikkelingen aan de orde. In hoofdstuk 7 wordt een vooruitblik gegeven op het proces voor 2022 en wordt een advies gegeven van de oude raad voor de nieuwe raad.

2 Opdracht

In dit hoofdstuk gaan we in op de totstandkoming van de OD. Ook wordt ingezoomd op de missie, visie en strategische doelstellingen van de OD. Tot slot krijgt u inzicht in ervaringen van de afgelopen jaren en een kijkje in de huidige ontwikkelingen bij de OD.

2.1 Totstandkoming en transitie van RUD naar OD

Bij de realisatie van de landelijke doelstelling van de regionale uitvoeringsdiensten/omgevingsdiensten (RUD of OD) hebben de gemeentelijke en provinciale bestuurders van Overijssel in 2012 een innovatieve en unieke keuze gemaakt en twee netwerkorganisaties opgericht, de RUD Twente en RUD IJsselland. Dit vanuit de ambitie om te anticiperen op ontwikkelingen zoals digitalisering en ontsluiting van informatie, tijd- en plaatsafhankelijk werken, werken in netwerkverband en via opdrachtgever- en opdrachtnemerschap. Ondanks voortdurende discussie over deze vorm van netwerksamenwerking, bleek dit een passende structuur bij de bestuurscultuur in Overijssel. Echter, er werd door de Tweede Kamer besloten dat de netwerkstructuur per 1 januari 2018 moest worden vervangen door een organisatie in de vorm van een 'openbaar lichaam / gemeenschappelijke regeling' (GR). Dit werd vastgelegd in artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: *“Een omgevingsdienst is ingesteld als openbaar lichaam, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, juncto artikel 52, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen.”*

In de periode 2015-2017 is in Overijssel het traject doorlopen om beide netwerkorganisaties om te vormen naar deze nieuwe juridische vorm, oftewel een OD IJsselland en een OD Twente. Bewust is gekozen voor twee aparte OD's, omdat de wet voorschrijft dat de omvang gelijk moet zijn aan de Veiligheidsregio. De wettelijke naam van de organisatie is "regionale uitvoeringsdienst" (of "omgevingsdienst") en de rechtsvorm is een GR in de vorm van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Dit betekent dat de OD contracten kan sluiten en personeel in dienst kan hebben. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat het gaat om een volwaardig openbaar lichaam (artikel 8, eerste lid, Wet GR) en niet louter om een bedrijfsvoeringorganisatie. Deze variant staat namelijk in artikel 8, derde lid van genoemde wet en is bedoeld voor gemeentelijke samenwerking met betrekking tot bedrijfsvoeringstaken en 'lichte' uitvoeringstaken voor de deelnemers. De OD is bedoeld voor een breder en zwaarder takenpakket en is niet alleen bestemd voor gemeentelijke samenwerking, maar tevens voor de provincie en desgewenst ook nog andere overheden.

Het oprichtingsbesluit voor de OD IJsselland is getekend in december 2016. Het jaar 2017 werd gebruikt voor vorming en inrichting van de oude naar de nieuwe organisatie, waarbij uiteindelijk de OD formeel op 1 januari 2018 van start ging vanuit standplaats Zwolle.

2.2 Achtergrond OD

De OD wordt gevormd door elf gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle. Naast deze gemeenten is de provincie Overijssel deelnemer. Het werkgebied beslaat een oppervlakte van 1.695 km² en herbergt ongeveer 515.000 inwoners en een vergunningenbestand van 17.000 bedrijven. De regio kent twee grote stedelijke kernen: Deventer en Zwolle. Bedrijvigheid is vooral sterk in dienstverlening, logistiek, rubber en kunststofindustrie, agrarische sector, toerisme en onderwijs.

Het werkgebied van de OD valt samen met dat van de Veiligheidsregio en de GGD IJsselland. Het waterschap Drents Overijsselse Delta beslaat meer dan 95% van het grondgebied van de regio. In het noordoosten bij Hardenberg is het waterschap Vechtstromen het bevoegde gezag, in het westen bij Deventer het waterschap Rijn en IJssel.

De OD is een wettelijk verplichte regionaal werkende dienst, die de uitvoering van milieutaken van provincie en gemeenten overneemt. Beleidsontwikkeling blijft een gemeentelijke bevoegdheid. Het is daarmee vooral een uitvoerende organisatie. De vorming van OD's was één van de essentiële stromingen binnen het landelijke beleid m.b.t. vergunningverlening, toezicht en handhaving. In opdracht van het rijk heeft de commissie Mans in 2008 vastgesteld dat de uitvoering van deze taken niet toekomstbestendig was. Veel gemeenten zijn te klein zijn of hebben onvoldoende capaciteit om de handhaving van het omgevingsrecht goed uit te kunnen voeren. Er is sprake van versnippering en dit staat een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg.

De OD heeft géén bevoegdheden overgenomen en werd ook niet het loket voor de aanvraag van vergunningen, dit bleef bij de gemeente. Afgesproken is dat in ieder geval een landelijk vastgesteld basistakenpakket door de OD wordt uitgevoerd. Dit zijn vooral taken op het gebied van milieu, zoals:

- vergunningverlening (o.a. omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit)
- toezicht en handhaving (o.a. bedrijfscontroles, asbesttoezicht)
- specialistische taken (o.a. advisering geluid, bodem, asbest, externe veiligheid).

In de OD worden deze taken ook daadwerkelijk uitgevoerd, conform het landelijke takenpakket. Daarbovenop zijn ook enkele 'rafelrandjes' of 'snippers' bij de OD ingebracht als plustaken. Dit zijn taken die nauw raakvlak hebben met de bovengenoemde taken en waarbij het logisch was om deze ook bij de OD onder te brengen omdat daar alle inhoudelijke kennis zit.

In IJsselland wordt de landelijke doelstelling van de OD's onderschreven. Ook burgers en bedrijven in ons werkgebied kunnen rekenen op kwalitatief hoogstaande dienstverlening en toezicht van provincie, waterschappen en gemeenten als het gaat om de veiligheid en de fysieke omgeving. Als samenwerkende overheden wordt gewerkt aan een robuuste, klantvriendelijke en efficiënte uitvoering van het omgevingsrecht.

2.3 Doelstelling van de samenwerking

In de tekst van de GR wordt niet concreet gesproken over doelstellingen. Een GR wordt altijd getroffen ter behartiging van één of meer belangen van de deelnemende gemeente- of provinciebesturen (art. 51 eerste lid Wgr). Deze belangen moeten in de GR worden opgenomen (art. 52 eerste lid jo. art. 10 eerste lid Wgr). Artikel 3 van de voorziet in deze verplichting. Het belang ziet op de fysieke leefomgeving en is gekoppeld aan de relevante wet- regelgeving in dit domein. Hierbij wordt met name gedoeld op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Met het vastleggen van het belang of de belangen wordt het werkgebied van de GR afgebakend.

In genoemd artikel 3 van de GR staat:

1. De OD is ingesteld ter behartiging van de individuele en gezamenlijke belangen van de deelnemers op het gebied van de fysieke leefomgeving en ziet op de vergunningverlening, het toezicht op de naleving en de handhaving van de voorschriften zoals opgenomen in de relevante regelgeving.
2. De OD draagt zorg voor een organisatie ter behartiging van de in het eerste lid genoemde belangen en richt zich daarbij op:
 - het bieden van een structuur waarin de deelnemers voldoen aan de wettelijke eisen van kwaliteit, effectiviteit en robuustheid en organisatie voor de uitvoering van hun taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
 - advisering aan en uitvoering voor de deelnemers ten behoeve van vergunningverlening, toezicht en handhaving;
 - de inzet van kennis en kunde;
 - de realisatie van een centraal aanspreekpunt voor externe partners;
 - het creëren van een gelijk speelveld voor burgers en bedrijven in het werkgebied van de OD.

2.4 Missie en visie van de OD

De OD heeft geen specifieke missie of visie bepaald bij haar oprichting. In het Bedrijfsplan van de OD uit 2016, dat de basis vormde voor de nieuwe organisatie, is wel iets opgenomen over doelstellingen en de beoogde uitstraling.

Doelstelling

Het is de ambitie van de OD om de vanzelfsprekende dienstverlenende collega-organisatie te worden voor VTH op het gebied van het gehele omgevingsrecht. In de prioriteitstelling betekent dit dat de OD eerst haar toegevoegde waarde en kwaliteit bewijst bij de uitvoering van het basistakenpakket+ (milieutaken), maar ook dat de deelnemers in de toekomst meer taken kunnen overdragen en dat de OD mag groeien. Door haar combinatie van deskundigheid en efficiency kan de OD steeds vaker een logische gespreks- dan wel samenwerkingspartner worden voor gemeenten, provincie en waterschappen.

Beoogde uitstraling

De kwaliteit van de dienstverlening staat centraal. Adequate dienstverlening, vakkundig werk en duidelijk herkenbare specialismen zijn daarvan uitingen. Voor de klanten van de OD betekent dat voorspelbaarheid: betrouwbare kwaliteit, voortvarendheid en gelijke behandeling. Door de kwaliteit toetsbaar en meetbaar te maken wil de OD zich voortdurend verbeteren. De OD is flexibel in de uitvoering van taken en werkwijze en speelt in op de vragen die bij de deelnemers leven. Snelle inzetbaarheid en het motto 'afspraak is afspraak' dragen bij aan efficiency en transparantie. Dat maakt de OD tot voorbeeld voor andere regio's en voor andere taakvelden.

Profiel en belofte

Een klant- en oplossingsgerichte werkwijze, dat is wat de eenduidige aanpak van de OD kenmerkt. De onafhankelijke experts wegen maatschappelijke belangen zorgvuldig af en vervullen een verbindende rol in het krachtenveld. Doel is om een optimale balans aan te brengen tussen een duurzame leefomgeving en nieuwe initiatieven. Deze gedachte vatten we samen in de belofte:

Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.

Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

2.5 Een terugblik en een kijkje in de huidige doorontwikkeling

De OD is in april 2021 het Programma Samen Toekomstbestendig gestart. Het programma kent een vijftal sporen waarvan in 2021 vier sporen nader zijn uitgewerkt. Het betreft de sporen:

1. BOOST – Grip op bedrijfsvoering
2. Naar een duurzame begroting 2023
3. Herijking financiering
4. Efficiëncypotentieel

Het spoor 5 Gezamenlijk programmeren wordt in 2022 uitgewerkt.

Na uitwerking van de 4 sporen van het programma zijn ze in samenhang met elkaar gebracht wat leidt tot de kaders en uitgangspunten voor een duurzame begroting 2023 en de herijking van de financiering van de OD die de komende periode bestuurlijk zullen worden vastgesteld.

Aanleiding

De OD is één van de jongste omgevingsdiensten van Nederland (sinds 1-1-2018). De dienst is opgericht door de gemeenten en provincie ter uitvoering van de wettelijke basistaken milieu. De dienst draait in basis goed, er is tevredenheid bij de deelnemers over de geleverde kwaliteit en er zijn geen financiële tekorten bij de dienst. Destijds is de dienst gestart met wat er als optelsom qua uren en budgetten beschikbaar was bij de deelnemers. Een logische stap om zo te beginnen om zodoende snel en daadkrachtig te kunnen starten met de uitvoering. De start betrof een soort pioniersfase waarin mensen, werk, processen en bedrijfsvoering werden gebundeld en er werd ingezet op het leveren van productie en kwaliteit. Dit op maatschappelijk zeer relevante vraagstukken van duurzaamheid, leefbaarheid en klimaat. Maar ook op het vlak van asbest, PFAS en stikstof.

Na vier jaar moet de dienst nu in een andere fase van ontwikkeling komen: van pionieren naar professionaliseren. Een belangrijk deel van deze ontwikkeling is beschreven in het Programma Samen Toekomstbestendig, waarin dienst en deelnemers samen optrekken in de verdere ontwikkeling van de OD. Middels deze ontwikkeling is aandacht gekomen voor een professionele bedrijfsvoering, een goede duurzame begroting (gericht op wat er nodig is in plaats van wat beschikbaar is), het leveren van maximale toegevoegde waarde als dienst en een professionele en efficiënte uitvoering.

Knelpunten

Zoals gezegd draait de dienst op zich goed, maar er is ook een aantal belangrijke knelpunten:

1. de dienst heeft in de volle breedte bij aanvang niet voldoende uren om het bestuurlijk vastgestelde niveau van uitvoering waar te kunnen maken, hierdoor zijn de afgelopen jaren achterstanden in het werk ontstaan en is niet uitgevoerd wat uitgevoerd had moeten worden conform het bestuurlijk vastgestelde niveau van uitvoering;
2. de bestaande begroting was bij de start al niet toereikend, zowel op het vlak van het primaire proces als op het vlak van het hebben van een professionele bedrijfsvoering en administratieve ondersteuning;

3. daarnaast is bestuurlijk besloten noodzakelijke werkzaamheden, zoals data-kwaliteit en coördinatie, niet als formatie toe te voegen maar te betrekken uit de beschikbare productieve uren;
4. de startbegroting is tussentijds nooit aangepast op nieuwe, extra taken (zo steeg het bedrijvenbestand met circa 19%) en ontwikkelingen. Deze moesten binnen de bestaande budgetten worden opgevangen, wat leidde tot aanpassing van ambities die nog verder worden aangepast door besparingsdoelstellingen;
5. om die reden is de dienst tot op heden maar beperkt in staat geweest om zich te ontwikkelen;
6. tussen de deelnemers zijn grote verschillen ontstaan in wat men heeft ingebracht aan uren en budget en wat men in de praktijk blijkt nodig te hebben. De onderlinge inbreng en verdeling matcht niet met de uitvoeringspraktijk.

Al deze zaken zijn actief in de verschillende sporen van het Programma Samen Toekomstbestendig onderzocht en uitgewerkt. Andere omgevingsdiensten in Nederland gingen de OD voor in soortgelijke ontwikkelingstrajecten en er is bij het uitwerken van de sporen dan ook dankbaar gebruik gemaakt van hun ervaringen.

Resultaat

Door dit Programma uit te voeren en over de uitkomsten te besluiten, ontstaat een duurzaam gezonde dienst, die de pioniersfase achter zich laat en goed in staat is om voor al haar deelnemers de bestaande en toekomstige maatschappelijke relevante taken professioneel uit te voeren. Dit met een reële begroting waarbij deelnemers eerlijk en transparant hun eigen bijdrage leveren. De raad zal hiervoor in het tweede kwartaal van 2022 een onderbouwd voorstel ontvangen als de OD-begroting 2023 ter zienswijze wordt voorgelegd.

Highlights uit het Programma

- De OD-organisatie en ook het takenpakket binnen bedrijfsvoering is gegroeid en de formatie is daar gedurende de tijd niet op aangepast. Bovendien wordt een aantal noodzakelijke werkzaamheden op dit moment niet of maar minimaal uitgevoerd vanwege het ontbreken van capaciteit als gevolg van onvoldoende financiële middelen. De landelijke benchmark bevestigt dat OD IJsseland qua overhead het laagste scoort van alle Omgevingsdiensten.
- Bij de start van de OD is de begroting van de dienst samengesteld uit de beschikbare begrotingen van de deelnemers in die jaren daarvoor. De begroting van de dienst is als het ware de optelsom van de begrotingen van de deelnemers voor de taken vergunningverlening, toezicht en advies Milieu. Reeds bij de start is geconstateerd dat het beschikbare budget per deelnemer niet (altijd) toereikend is voor de taakuitvoering gebaseerd op de gezamenlijk bestuurlijk vastgestelde ambities in de risicoanalyse: omwille van het budget wordt per deelnemer gekeken wat er mogelijk is. Daardoor zijn er de afgelopen jaren grote achterstanden ontstaan in het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van periodieke controles zoals bepaald in de risicoanalyse.
- In de tussentijd is ook gebleken dat door de economische ontwikkeling in de regio het totaal aantal bedrijven dat moet voldoen aan de milieuwet – en regelgeving is gestegen van circa 16.000 in 2017 naar circa 19.000 in 2021. Een stijging van 19%. Met deze toename van bedrijven volgt ook een sterk stijgende vraag om advies (bijv. bij ruimtelijke plannen en bij infrastructurele en woningbouwprojecten).
- Ook is geconstateerd dat de dienst geen financiële mogelijkheden heeft om zich te ontwikkelen als dienst. Daar is geen budget voor. In een veld met veel veranderingen en een grote bijdrage aan maatschappelijke thema's en ontwikkelingen die gaan over data-gestuurd werken leidt dat tot problemen en stagnatie. Het resultaat van dit alles is dat de OD nu niet beschikt over een begroting die nodig is om een duurzaam gezonde organisatie te zijn en te blijven.
- Om al deze redenen is in spoor 2 een set van 26 uitgangspunten bepaald voor een duurzame begroting 2023 en verder. De definitieve begroting 2023 wordt in het voorjaar van 2022 uitgewerkt en volgens de gebruikelijk besluitvormingsprocedure medio 2022 door het Algemeen Bestuur vastgesteld.
- In spoor 3 heeft een herijking plaatsgevonden van de benodigde uren voor de taakuitvoering van de OD voor 2023. Daarbij is op objectieve gronden en kijkend naar de uitvoeringspraktijk bepaald hoeveel uren er begroot moeten worden per deelnemer.
- In Spoor 4 heeft een werkgroep van medewerkers van de OD en onze deelnemers, ondersteund door Berenschot, onderzoek gedaan naar interne (bij de dienst zelf) en externe maatregelen (bij de deelnemers) die de efficiency van de OD kunnen verbeteren. Het onderzoek leidt tot een andere uitkomst dan van tevoren gedacht. Na het doorlopen van de onderzoekstappen blijkt de

OD volgens het door Berenschot geschetste model van organisatieontwikkeling nog midden in de transitie te zitten om “uit de badkuip” te komen. Een smalle focus op efficiëncymaatregelen bij de dienst zou in deze fase een nadelig effect hebben op zowel de dienst als haar deelnemers. De samenwerking is nog niet op een dusdanig niveau dat de randvoorwaarden goed zijn ingevuld om daadwerkelijk tot efficiency te kunnen komen. De conclusie van het onderzoek is dat de OD en haar deelnemers vooral samen moeten focussen op het op orde brengen van de basis: het scheppen van randvoorwaarden voor een effectieve en efficiënte uitvoering in plaats van het opleggen van een slecht onderbouwde financiële efficiëncyclaim voor de nabije toekomst. Het is zaak om in deze fase van de transitie door te pakken en te investeren zodat de volgende stappen in de ontwikkeling van de dienst gezet kunnen worden.

- Voor een aantal deelnemers zijn de financiële consequenties van de uitwerking aan de hand van dit programma groot. Zij gaan structureel veel meer betalen dan dat zij op dit moment doen. Per individuele deelnemer kan specifiek worden gekeken naar de oorzaken maar in zijn algemeenheid geldt voor deze deelnemers:
 - a. dat zij aan de voorkant bij de start van de dienst al te weinig uren/ budget hebben ingebracht ten opzichte van het gemeenschappelijk bepaalde ambitieniveau (risicoanalyse);
 - b. dat het werk de afgelopen jaren sterk is gestegen door (flinke) toename van het aantal inrichtingen/bedrijven en nieuwe maatschappelijke thema's die veel van de inzet van de OD vragen;
 - c. dat het tarief dat hoort bij de begroting 2022 € 91 bedraagt. Het tarief 2023 is berekend op € 99. Dat betekent dat de kosten per uur in 2023 € 8 stijgen t.o.v. 2022, op basis van wat de dienst structureel nodig heeft om duurzaam financieel gezond te zijn en te blijven.Deze factoren werken allen door op de uiteindelijke deelnemersbijdrage.

3 Besturing

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de structuur rondom de aansturing en wordt de rol van de portefeuillehouder omschreven in dit model en wordt ingegaan op de vraag of dit besturingsmodel voldoet.

3.2 De aansturing van de verbonden partij

De OD is een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid. Het bestuur van de OD bestaat uit het algemeen bestuur, het dagelijks bestuur en de voorzitter. De regeling is aangegaan door de colleges van de gemeenten en de provincie Overijssel, volgens de strikte voorschriften die daartoe in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) zijn opgenomen: er dient een openbaar lichaam te zijn waarin de colleges deelnemen. Het is dus een collegeregeling waarop met name de bepalingen van hoofdstuk IV van de Wet GR van toepassing zijn.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur van de OD wordt gevormd door de portefeuillehouders milieu (soms ook handhaving) van de elf gemeenten en de provincie Overijssel. Elk college wijst een lid van het bestuur aan. Wethouder Schuurman is door het college van de gemeente Dalfsen aangewezen als lid van het algemeen bestuur. De leden van het bestuur hebben ieder één stem. Dit is een bewuste keuze geweest bij de oprichting van de OD, waarmee op basis van vertrouwen wordt gewerkt en een grotere deelnemer zich niet 'meer voelt' dan een kleine partner. Het algemeen bestuur komt gemiddeld vier keer per jaar bij elkaar.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is gekozen uit het algemeen bestuur. Dit bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering en verdere uitwerking van strategische beslissingen die worden genomen door het algemeen bestuur. Het dagelijks bestuur is belast met de dagelijkse aangelegenheden, en bestaat uit de voorzitter en vier leden, momenteel is dit:

- De heer M.W. Offinga, voorzitter (gem. Hardenberg)
- De heer W. Wagenmans (gem. Raalte)
- De heer T. de Bree (prov. Overijssel)
- De heer H. Vroomen (gem. Ommen)
- Secretaris-directeur: de heer P.J. van Zanten

De voorzitter is een afzonderlijk bestuursorgaan en is tevens voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur.

Directeur

De OD heeft een ambtelijke organisatie met aan het hoofd een directeur: de heer P.J. van Zanten. De directeur handelt in overeenstemming met het door het algemeen bestuur vastgestelde instructie. De directeur staat het algemeen en dagelijks bestuur en de voorzitter bij de uitoefening van hun taak terzijde. Hij is in de vergaderingen van het algemeen en dagelijks bestuur aanwezig.

De directeur en de teammanagers van de teams Advies, Vergunningen, Toezicht & Handhaving en Staf vormen samen het managementteam.

Aansturing van een GR

Een GR is een bijzondere organisatie in die zin dat deelnemers zowel opdrachtgever als eigenaar zijn. De deelnemende gemeenten en de provincie hebben gezamenlijk de rol van eigenaar. De belangrijkste taak in deze rol is het waarborgen van instandhouding, continuïteit, stabiliteit en financiering van de OD. De gemeenten en de provincie zijn elk ook opdrachtgever van de OD, met het gezamenlijk belang dat de OD kwalitatief goede producten en diensten levert. De dubbele verantwoordelijkheid kan het maken van afwegingen soms lastig maken, maar zorgt er ook voor dat er balans is tussen individuele en gezamenlijke belangen. Inzicht in en gesprekken over elkaars belangen, standpunten, rollen en verantwoordelijkheden zijn onmisbaar voor een goed functionerende

OD. Door hierover helderheid te creëren wordt duidelijk wat de samenwerkingspartners dan wel opdrachtgevers wel of niet mogen verwachten van de OD en van elkaar, nu en in de toekomst.

Voor de vormgeving en inrichting van de OD is 'eenvoud', 'herkenbaarheid voor de eigenaren' en 'onderlinge verbondenheid' uitgangspunt. De gemeenten in IJsselland zijn eigenaar van de OD IJsselland. De provincie Overijssel is mede-eigenaar van zowel de OD IJsselland en de OD Twente.

3.3 De rol van de portefeuillehouder in dit model

Wethouder Schuurman is door het college van de gemeente Dalfsen aangewezen als lid van het algemeen bestuur van de OD. De inbreng van de portefeuillehouder in het bestuur van de OD wordt aan de hand van de agendastukken telkens vooraf afgestemd met de ambtelijk coördinator. Er is geen structurele terugkoppeling in het college, behalve bij bijzondere zaken. Het college – als bestuursorgaan dat een lid in het bestuur heeft aangewezen – kan het lid wel ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde bestuur. De basis hiervoor ligt in de Gemeentewet. Dit kan bijvoorbeeld als in afwijking van het 'eigen beleid' wordt besloten of als het lid het standpunt van het bestuursorgaan niet goed uitdraagt.

3.4 Voldoet dit besturingsmodel?

Het besturingsmodel van de OD, de juridische vorm een GR, is een wettelijke vereiste. Wij zijn van mening dat dit besturingsmodel voldoet. De gemeente heeft echter binnen dit besturingsmodel te maken met de rol als (mede-) eigenaar en de rol als opdrachtgever/klant. Wat in de huidige praktijk dan ook soms als lastig wordt ervaren is de 'dubbele pet' van de portefeuillehouder en de ambtelijk coördinator. Enerzijds zijn zij opdrachtgever/klant aan/van de OD. Vanuit deze rol stuurt de portefeuillehouder op het halen van de afgesproken prestaties binnen de gestelde financiële kaders en niet op de interne bedrijfsvoering van de OD. Activiteiten die bij deze rol horen is het formuleren van beleid, het bewaken van de levering van producten/diensten en de evaluatie in welke mate de positionering en invulling tegemoet komt aan de gestelde doelen. Deze rol betreft dus met name de relatie naar de gemeente.

De gemeente is ook mede-eigenaar van de OD. Vanuit dit belang is de portefeuillehouder, als lid van het algemeen bestuur, gebaat bij een verbonden partij die geen problemen heeft met continuïteit. De portefeuillehouders als bestuurder van de OD moeten in principe primair doen wat goed is voor de OD. Maar dit is niet per definitie hetzelfde als dat wat goed is voor de gemeente die ook de rol van klant/opdrachtgever heeft. Het kan voor de portefeuillehouder moeilijk zijn om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd.

De structuur van de OD voldoet. De bevoegde gezagen hebben voldoende zeggenschap. Op bestuurlijk niveau en op managementniveau is er een groot vertrouwen in elkaar en in de OD. De kwaliteit van de afstemming wordt op bestuurlijk en ambtelijk niveau dan ook als goed beoordeeld. Men weet elkaar te vinden en wil samen een succes van de samenwerking maken. Hoewel de deelnemers op punten natuurlijk best van mening kunnen verschillen, ieder vanuit zijn eigen achtergrond/achterban, is de intentie om er altijd met elkaar uit te komen en een zo groot mogelijk draagvlak te creëren.

In de eerdere netwerkstructuur (de RUD) was bovenstaand dilemma urgenter van aard. Door de min of meer losse netwerksamenwerking was vertrouwen een sleutelwoord, met daarbij het risico dat er niet altijd slagkracht was. Het Rijk was van mening dat deze slagkracht verbeterd moest worden en vond hiervoor een GR het juiste model. De deelnemers in de OD onderkenden dit en hebben daarom ook eenparig de OD als GR opgericht, met daarbij het meenemen van de goede en positieve punten van de netwerkconstructie. De belofte van de nieuwe organisatie werd dan ook samengevat als: 'Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.' Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

4 Doelstellingen en doelbereiking

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de doelstellingen van de gemeente Dalfsen en specifiek wordt ingezoomd op welke bijdrage de OD levert en op de vraag of de OD hier op een effectieve en efficiënte wijze in voorziet.

4.2 De gemeentelijke doelen

De gemeente Dalfsen had lange tijd geen specifiek beleid voor milieutaken. In de jaren '90 en '00 was er wel een milieubeleidsplan, maar sinds in 2003 de wettelijke verplichting is vervallen, is er geen nieuw milieubeleidsplan meer gemaakt. Sinds maart 2017 is er wel een integraal "VTH-beleidsplan 2017-2021", met daarin de gemeentelijke kaders voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De visie uit het VTH-beleidsplan 2017-2021 is:

De gemeente Dalfsen staat voor een duurzame en veilige leefomgeving waarin burgers en bedrijven goed kunnen wonen, werken en leven. De gemeente doet dit door kwalitatief goede producten te leveren, waarbij de kosten zo laag mogelijk worden gehouden. Dalfsen werkt risico gestuurd, klantgericht, zakelijk en efficiënt.

Dit beleidsplan wordt momenteel herzien naar een versie 2022-2026, waarbij de belangrijkste wijziging zal zijn dat het beleidsplan geschikt wordt gemaakt voor de Omgevingswet.

Naast het VTH-beleidsplan is er een verplichting om een verordening kwaliteit VTH te hebben. De raad heeft deze gelijk met het VTH-beleidsplan in maart 2017 vastgesteld. De VNG en het IPO hebben daarvoor een modelverordening opgesteld. Het college moet er zorg voor dragen dat de regels voor de VTH-taken uniform zijn op het niveau van de OD. De verordening die in maart 2017 door de raad is vastgesteld voldoet hieraan. De wettelijke thema's voor de kwaliteitsdoelen in de verordening (dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, financiën) zijn uitgewerkt in regionaal uniform beleid voor de taken die OD uitvoert. Sinds 1 juli 2017 zijn gemeenten en provincies namelijk op grond van de Wet VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving) verplicht om voor de taken die de OD uitvoert uniform VTH- uitvoeringsbeleid op te stellen. Uniform houdt in dat alle deelnemers aan de OD hetzelfde beleid moeten vaststellen. Dit beleidsplan legt het minimale uit te voeren niveau vast. In 2018 is dit beleidsplan vastgesteld door alle OD-deelnemers. Elke OD-deelnemer kan aanvullend hierop zijn bestuurlijke prioriteiten door de OD laten uitvoeren. Dit jaar (2022) zal het genoemde beleidsplan herzien en geactualiseerd worden, met daarbij ook aanpassing op de Omgevingswet.

Een zorgvuldige uitvoering van milieutaken door de OD draagt bij aan een schone en veilige leefomgeving. Eén van de speerpunten voor de OD is bijvoorbeeld ook een flinke slag te maken op het gebied van energiebesparing bij bedrijven. Dat draagt dan ook bij aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van klimaat en duurzaamheid.

4.3 De bijdrage van de verbonden partij aan de gemeentelijke doelen en prestaties

Met het vaststellen van het gezamenlijke OD-beleid willen we de volgende missie uitwerken: *Een veilige, gezonde leefomgeving voor alle inwoners en het versterken van bedrijven in regio IJsselland.*

Hiervoor zijn in het beleidsplan meerdere subdoelen uitgewerkt met daarbij ook prestatie-indicatoren. Een nadere uitwerking zal plaatsvinden in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Op deze manier ontstaat een helder verband tussen dit beleidskader en het uitvoeringsprogramma. Dit biedt goede mogelijkheden om de voortgang van de doelen te monitoren. Helaas is de afgelopen jaren gebleken dat deze monitoring nog onvoldoende van de grond komt. De OD kan als vrij nieuwe organisatie op basis van haar beschikbare systemen en data niet aangeven in hoeverre aan de doelstellingen wordt voldaan en wat de stand is m.b.t. prestatie-indicatoren. Mede vanuit de provincie in haar rol als interbestuurlijk toezichthouder zijn hier ook een aantal keren opmerkingen over gemaakt. De OD heeft

op dit vlak dan ook echt een flinke verbetering nodig. De urgentie hiervan wordt ook bestuurlijk onderkend en wordt daarom doorontwikkeld via het Programma Samen Toekomstbestendig dat in 2021 is gestart.

Kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving

Het is lastig vast te stellen of er sprake is van een aantoonbare verbetering van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Als hiervoor heldere indicatoren voor zouden bestaan, ontbreekt het aan een nulmeting die aangeeft wat de Ausgangssituatie was toen de OD van start ging. En zelfs als er duidelijke ontwikkelingen op dit gebied te constateren zijn, is het moeilijk om te bepalen in welke mate de OD hieraan heeft bijgedragen. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen en/of signalen dat de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving is verslechterd. Gelet op de investeringen die zijn gedaan in de kwaliteit van de VTH-taakuitvoering, zou eerder een verbetering te verwachten zijn, maar zoals gezegd kan dat niet objectief worden vastgesteld. De nulmeting en het monitoren zijn een aandachtspunt bij het actualiseren beleid voor de OD-taken, dit staat in 2022 op de rol.

Kwaliteit dienstverlening als ervaren door de 'klant' (burgers en bedrijven)

De kwaliteit dienstverlening is niet op basis van meetbare feiten inzichtelijk te maken. Dit komt onder andere door het ontbreken van een nulmeting van de klantbeoordeling bij aanvang van de OD. Op basis van een kwalitatieve beoordeling is op te merken dat er bij de partners van de OD het idee bestaat dat er niet meer klachten zijn binnengekomen over de dienstverlening. Ook wordt geen vermindering van kwaliteit waargenomen.

Dienstverlening komt vooral in zicht op het punt van vergunningverlening/advisering richting burgers en bedrijven. De kracht van het eerdere netwerkmodel was dat de gemeente juist het lokale gezicht bleef. De klant kon voor vragen gewoon bij de eigen gemeente terecht. Of de beantwoording vervolgens door gemeentelijke of RUD-medewerkers gebeurde, was daarmee niet inzichtelijk voor de klant. Door de vorming van de OD is soms onduidelijk voor de klant waar een vraag gesteld moet worden. Gelukkig zijn in de praktijk de onderlinge lijntjes tussen gemeente en OD kort en wordt snel doorverwezen als dat nodig is.

4.4 Voorziet de verbonden partij op effectieve en efficiënte wijze hierin?

Efficiency van de OD-samenwerking is lastig vast te stellen, zeker niet omdat er geen nulmeting is geweest waarmee efficiencywinst van de OD in kaart kan worden gebracht. Er zijn geen financiële rapportages beschikbaar waarin dit tot uitdrukking zou kunnen komen. Ten opzichte van de start in 2018 lijkt het erop dat de OD steeds beter functioneert, maar er zou nog een efficiency-slag gemaakt kunnen worden, door onder andere processen en documenten meer te stroomlijnen en uniformeren. Dit is dan ook één van de belangrijkste aandachtspunten in het programma Samen Toekomstbestendig (zie § 2.5).

4.5 Is de verbonden partij de geëigende vorm om deze doelstellingen te realiseren?

De OD was en is een wettelijke verplichting als GR. Wettelijk is eveneens bepaald welke taken door de OD worden uitgevoerd. Gelet op deze wettelijke verplichting is de OD nog steeds de geëigende vorm om doelstellingen te realiseren. Hoewel de OD nog steeds de geëigende vorm is, is het wel van belang dat duidelijk is welke doelstellingen de gemeente in/met de OD wil realiseren en welke bijdrage de OD levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Zoals in § 4.2 reeds benoemd is de gemeentelijke beleidsvrijheid richting de OD op dit vlak beperkt omdat er uniform regionaal milieubeleid moet zijn. Om een goede verbintenis te krijgen tussen beleidsvorming en uitvoeringspraktijk zal de monitoring op een hoger plan getild moeten worden en nadrukkelijk meer aandacht nodig hebben.

5 Financiële kaders

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de financiële uitgangspunten en de verbonden kosten aan de deelname aan de OD.

5.2 Gehanteerde financiële uitgangspunten

De gehanteerde financiële verdeelsystematiek tussen de verschillende deelnemers is sinds de OD-start in 2018 op basis van inputfinanciering. Bij inputfinanciering wordt de jaarlijkse financiële bijdrage per deelnemer bepaald door de betreffende totale loonsom (in te brengen in de vorm van formatie dan wel vacaturegeld) te vermeerderen met het percentage van de kosten voor de materiële en formatieve overhead. Bijdrage van de partners in de kosten van de begroting is daarmee mede gebaseerd op inbreng van werkvoorraad. Voor Dalfsen betekent dit ca. 5% van de totale OD-begroting. De begroting van de OD is in de Dalfser begroting verwerkt. De bijdrage van Dalfsen bedraagt vanaf 2018 circa € 500.000. Dit is een aanzienlijke verhoging ten opzichte van de jaren voor 2018, maar hierbij wordt opgemerkt dat dit nu inclusief de kosten voor het overgedragen werk á 4,2 fte is. Reden voor de verhoging ligt o.a. in het ontstaan van frictiekosten en het gegeven dat een nieuwe organisatie zoals de OD een grotere overhead kent (huisvesting etc.).

5.3 Verbonden kosten aan de deelname

De afgelopen jaren is de basisbijdrage aan de OD min of meer vergelijkbaar gebleven. Door de jaren heen zijn enkele fluctuaties door bijv. projecten in een bepaald jaar, of stijging i.v.m. indexatie. Echter zoals in § 2.5 reeds beschreven is er ook in Dalfsen een disbalans in wat in 2018 bij de start van de OD aan middelen is ingebracht, en wat de OD hier aan werk voor levert. Het blijkt dat hier een behoorlijke mismatch in zit. Aan de voorkant bij de start van de dienst is (nu achteraf bekeken) al te weinig uren/ budget ingebracht ten opzichte van het gemeenschappelijk bepaalde ambitieniveau (risicoanalyse); en het werk is de afgelopen jaren sterk gestegen door (flinke) toename van het aantal inrichtingen/bedrijven en nieuwe maatschappelijke thema's die veel van de inzet van de OD vragen. Dit heeft geleid tot naheffingen en extra benodigde bijdragen vanaf 2020. In 2018 en 2019 heeft hiervan geen verrekening plaatsgevonden (en heeft Dalfsen dus 'geluk' gehad). De meerjarige trend dat de OD niet uitkomt met de inbreng die Dalfsen aan de voorkant heeft gegeven, is meermaals duidelijk gemaakt in o.a. jaarrekeningen en bestuursrapportages. De OD heeft daarbij telkens dringend verzocht om hiervoor structureel met een oplossing te komen. Al met al heeft dit in 2020 en 2021 behoorlijk wat consequenties gekend. Dit valt uiteen in:

- Vooraf extra financiële inbreng in een jaaropdracht om in dat jaar voldoende middelen te hebben om de taken uit te kunnen voeren. Dit heeft vooral betrekking op de taak toezicht.
- Het monitoren van de uren gedurende het jaar met de afspraak om dit bij de jaarafsluiting via nacalculatie te verrekenen, dit betekent voor Dalfsen een behoorlijke naheffing.
- Begrotingswijziging in 2021 en 2022: deze liggen op dit moment formeel nog voor zienswijze bij Raden/Staten. Naast financiering van enkele projecten heeft deze begrotingswijziging ook betrekking op incidentele middelen uit het Programma Samen Toekomstbestendig.

	2018	2019	2020	2021	2022
Structureel (basisbijdrage)	€ 471.800	€ 477.300	€ 477.913	€ 506.636	€ 489.800
incidenteel (o.a. projecten, meerwerk-uren, extra bijdrage voor toezicht)	€ 11.446	€ -754	€ 82.146	€ 141.000	€ 100.000
begrotingswijziging				€ 30.000	€ 124.000
totaal	€ 483.246	€ 476.546	€ 560.059	€ 677.636	€ 713.800

Tabel bijdrage Dalfsen aan OD (cijfers d.d. 21 januari 2022)

Uit de toelichting en tabel hierboven wordt duidelijk dat de totaalbijdrage al meerjarig stijgt. Als we een blik in de toekomst werpen, dan sluit de uitkomst van het Programma Samen toekomstbestendig hierop aan. Hoewel dit nog niet in kannen en kruiken is en er ook nog besluitvorming moet

plaatsvinden, zal de bijdrage in de nieuwe opzet van de begroting per 2023 nogmaals flink stijgen, voor Dalfsen met een verwachte grootte van € 300.000 - € 400.000. Dit vindt zijn oorsprong in uitkomsten van het Programma Samen Toekomstbestendig, waarin o.a. de mismatch van uren rechtgetrokken zal worden, de uitbouw van de OD als professionele organisatie is opgenomen, er een ander uurtarief komt etc.

6 Risico's, onzekerheden en ontwikkelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omstandigheden en de context waarbinnen is besloten de verbonden partij op te richten nog steeds hetzelfde zijn, wat de te verwachten ontwikkelingen zijn en een overzicht van de risico's en de wijze waarop deze worden beheerst.

6.2 Context en omstandigheden

Los van onderstaande te verwachten ontwikkelingen zijn wij van mening dat de omstandigheden en de context waarbinnen is besloten de verbonden partij op te richten nog steeds dezelfde zijn. Zoals al eerder aangegeven is wettelijk bepaald welke taken worden overgedragen aan het bestuur van de OD. Gelet op deze wettelijke verplichting, welke nog steeds bestaat, en de tot nu toe opgedane ervaringen in de samenwerking, is de gemeenschappelijke regeling OD IJsselland nog steeds de geëigende vorm om doelstellingen op het gebied van milieu te realiseren.

6.3 Te verwachten ontwikkelingen

Omgevingswet

Eén van de ontwikkelopgaven is het anticiperen op nieuwe en wijzigende wetgeving. De Omgevingswet is aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer en treedt naar verwachting 1 juli 2022 in werking. Voor de gemeente, provincie en OD - en overigens ook voor uitvoeringsorganisaties zoals de GGD en de Veiligheidsregio - leidt dit tot de vraag welke mate en manier van samenwerken het beste bijdraagt aan het voldoen aan de eisen en het verzilveren van de kansen van deze wetswijziging. Een voorbeeld is dat gemeenten en provincie bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie op een meer eigentijdse en gedigitaliseerde manier gebruik maken van de kennis en ervaring die de OD opdoet in de uitvoeringspraktijk. Ook voor de wet VTH en wet private kwaliteitsborging voor het bouwen is het belangrijk dat gemeenten, provincie en de OD zich een beeld en oordeel vormen van de mogelijke betekenis voor het leveren van maatschappelijke prestaties en de manier van samenwerken.

Landelijke onderzoeken VTH-stelsel

Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite en tegen hoge kosten hersteld kan worden. Het huidige -stelsel is enkele jaren in werking en inmiddels is duidelijk wat wel en wat niet werkt. De grenzen aan doorontwikkeling binnen het stelsel komen in zicht. Daarom is het goed om te bekijken wat is bereikt, hoe dat past bij de bedoeling van het stelsel en wat aanvullend nodig is om het stelsel te verbeteren. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft hiertoe op 1 juli 2020 opdracht gegeven aan de Adviescommissie VTH, onder leiding van Jozias van Aartsen. Daarnaast verschenen er nog rapportages van de Algemene Rekenkamer over de BRZO-diensten en verscheen het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit. Deze rapportages hebben een nadere uitwerking gekregen in de rapporten 'Omgevingsdiensten in beeld' en 'Juridisch onderzoek'.

De adviescommissie Van Aartsen geeft advies over de mogelijkheden om milieuhandhaving, -toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken en het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken. Daarbij gaat de commissie in op de onafhankelijkheid en deskundigheid van toezichthouders en de verdeling van rollen, taken en bevoegdheden in het stelsel. De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt -nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is.

De gevolgen van dit advies zijn afhankelijk van de koers die het nieuwe kabinet op dit onderwerp wil voeren. Daarnaast is het rapport een advies op hoofdlijnen. In eventuele uitwerking van onderdelen kunnen grote of minder grote gevolgen naar voren komen voor de OD. Dit zal de komende tijd nauwlettend worden gevolgd.

Doorontwikkeling organisatie

In hoofdstuk 2.5 is al het één en ander gezegd over de doorontwikkeling van de OD als organisatie.

6.4 Een overzicht van de risico's en de wijze van beheersing daarvan

Financieel

Zoals in het vorige hoofdstuk benoemd worden de financiële kaders voor de OD herontwikkeld. De gemeente Dalfsen is daarbij ten opzichte van andere deelnemers dé nadeelgemeente. De mismatch in ureninbreng/afname is in onze gemeente bijv. het grootst van alle deelnemers, met als gevolg dat Dalfsen een flink been zal moeten bijtrekken om in de pas te lopen per 2023.

Verlies van lokale 'anker'

Een risico wat kan kleven aan het door een andere partij laten uitvoeren van bepaalde taken is dat de afstand met het lokale bestuur en het lokale veld te groot wordt, in het geval van de OD met de lokale burgers en bedrijven. Hoewel het goed is er alert op te blijven in de dagelijkse uitvoering van werkzaamheden is er geen reden tot zorg op dit punt. Bestuurlijk vindt met regelmaat afstemming plaats tussen OD en gemeente. Naast het bestuurlijk overleg en het ambtelijk overleg is er een jaarlijks overleg tussen wethouder en directeur OD, waarin de nadruk ligt op de afstemming tussen gemeentelijk beleid en de uitvoering door de OD. Voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk geldt dat regelmatig contact is over de uitvoering en de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Op alle niveaus draagt de OD uit dat het een organisatie is van en voor de gemeente(n).

De OD is 'moeilijk bij te sturen'

De OD voert een groot aantal wettelijk verplichte taken uit. Sommige andere taken worden uitgevoerd op basis van landelijke afspraken en protocollen. De mogelijkheden tot verandering van beleid en uitvoering zijn daardoor beperkt of vragen de nodige tijd. Daarnaast vindt de aansturing zoals bovenstaand beschreven plaats vanuit de elf deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling. Eventuele bijsturing van ontwikkelingen vraagt dan ook een zekere mate van consensus tussen de deelnemers. Wanneer daarvan geen sprake is, is er een risico dat de bestuurlijke sturing te veel verwatert. In de praktijk is zichtbaar dat de OD er aan werkt om door middel van de voortdurende aandacht voor het governance model, gemeenteraden, colleges en portefeuillehouders te informeren en te versterken in hun positie. Dit vanuit de opvatting dat de OD ook hierbij "van en voor gemeenten is".

Verlies van homogeniteit in het bestuur van de OD

De OD is gebaat bij continuïteit. Echter in het algemeen bestuur en ambtelijk overleg behartigt iedere portefeuillehouder ook de belangen van zijn of haar eigen gemeente. Hierbij kunnen de inzichten en opvattingen over de continuïteit en de interne bedrijfsvoering van de OD mogelijk uiteenlopen onder invloed van lokale belangenafwegingen. Dit kan ten koste gaan van de homogeniteit in het bestuur van de OD. In de huidige praktijk zijn er geen voorbeelden aan te wijzen waarbij verschillen van mening (ingegeven door lokale belangen) van negatieve invloed zijn geweest op het functioneren van de OD en deze worden de komende periode ook niet verwacht, al wordt de besluitvorming rond het Programma Samen Toekomstbestendig en daaruit volgend de begroting 2023 wel een hele spannende.

7 Vooruitblik en advies

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vooruitgeblikt op het proces voor 2022. Tevens is in dit hoofdstuk een advies opgenomen van de oude gemeenteraad voor de nieuwe gemeenteraad.

7.2 Vooruitblik

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks van de gemeenschappelijke regelingen, de ontwerpbegrotingen en eventuele begrotingswijzigingen voor het kunnen het indienen van zienswijzen zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraad behandelt daarnaast alleen de kadernota's van raads- en gemengde regelingen om de gemeentelijk vertegenwoordiger van de betreffende verbonden partij van input te voorzien. Gelet op het feit dat de OD een collegeregeling is, wordt de kadernota van de OD niet behandeld door de gemeenteraad.

Aan het einde van de nieuwe raadsperiode zal er wederom een evaluatie van de OD plaatsvinden en deze zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Voor wat betreft het opstellen van een visie op een verbonden partij, is dit volgens de kadernota verbonden partijen voorgeschreven voor raads- en gemengde regelingen. Dit houdt in dat er geen advies zal worden gemaakt voor de OD, omdat dit een collegeregeling betreft.

Qua beleidsvorming is reeds gezegd dat er dit jaar een herziening van het uniforme beleid voor de OD-taken zal komen. De bevoegdheid hiervan ligt bij het college. Vanzelfsprekend zal de raad hier wel over worden geïnformeerd, naar verwachting zal dat medio 2022 zijn.

7.3 Een advies van de oude raad voor de nieuwe raad

De portefeuillehouder vertegenwoordigt binnen de OD twee belangen – de rol van mede-eigenaar en de rol als opdrachtgever/klant - waardoor een rolconflict kan ontstaan. Door de vermenging van de functies is het moeilijk om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd.

Het advies voor de nieuwe raad is om het college de opdracht of kaders mee geven om in ieder geval toe te zien c.q. te sturen op de volgende onderwerpen:

- De verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van OD in breedste zin van het woord (betrouwbaarheid van rapportages, dienstverlening aan de burger, dienstverlening aan de opdrachtgever).
- Een (tijdige) vertaling van de ontwikkelingen die op OD afkomen binnen de OD-organisatie.
- Een deugdelijk risicomanagement-systeem bij OD: zicht op de risico's en op de wijze hoe OD deze risico's denkt te beheersen.
- De kostenbeheersing van OD.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de OD bereid is om de (oude en nieuwe) raad te informeren over de organisatie en de taken van de OD dan wel over specifieke onderwerpen. De nieuwe raad wordt aangeboden hier gebruik van te maken.