



EINDRAPPORT

Versterking horizontale verantwoording omgevingsdiensten

70972 - Openbaar - 29 augustus 2024

Harmen Binnema, Sofie Dreef, André Oostdijk, Julia Stam, Reinder de Vries

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Hoofdstuk 1	3
Inleiding	3
Deel I – Vertrekpunt en behoeftepeiling	5
Hoofdstuk 2	6
Theoretisch vertrekpunt	6
2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)	6
2.2 De Omgevingswet (Ow) en het Omgevingsbesluit (Ob)	7
2.3 Koppeling van de Wgr met de Ow en het Ob in de horizontale verantwoording	9
2.4 Belangrijke wijzigingen uit de Wgr 2022	13
Hoofdstuk 3	14
Behoeftepeiling	14
3.1 Uitdagingen en <i>good practices</i> uit eerdere onderzoeken	14
3.2 Doorvertaling naar de behoeftepeiling	16
3.3 Uitdagingen rondom horizontale verantwoording	17
3.4 Versterken van de horizontale verantwoording: Van <i>good practices</i> naar een gereedschapskist	18
Deel II – De pilots	22
Hoofdstuk 4	23
Verbetering horizontale verantwoording in de praktijk	23
4.1 Doel en opzet van de pilots	23
4.2 Deelnemende omgevingsdiensten	24
4.3 Het benutten van middelen uit de gereedschapskist	27
Bijlage 1. Uitsplitsing taken en bevoegdheden per gremium	34
Bijlage 2. Producten en notities ontwikkeld in de pilots	40

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Inleiding

In 2013 zijn de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) op het gebied van milieu door gemeenten en provincies bij de omgevingsdiensten belegd. Vervolgens is het hernieuwde VTH-stelsel in 2016 in de wet verankerd. De ontwikkeling ervan is sindsdien onder meer onderzocht door commissie Van Aartsen (2021) met als hoofdconclusie dat het VTH-stelsel nog niet op het gewenste niveau functioneert. De commissie Van Aartsen stelde onder andere dat de focus op *output*-financiering een negatief effect heeft op de handhaving, kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van omgevingsdiensten, en dat het interbestuurlijk toezicht onvoldoende functioneert. Gevolg hiervan is dat omgevingsdiensten hun rol niet volledig kunnen vervullen. Om de robuustheid van het VTH-stelsel te vergroten, kwam de commissie Van Aartsen met tien maatregelen ter versterking van de effectiviteit, slagvaardigheid en toekomstbestendigheid van het stelsel, waaronder de inrichting van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten. In reactie daarop startte op 1 juli 2022 het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH), en formuleerde dit programma zes pijlers om de verbeteringen binnen het VTH-stelsel door te voeren. Eén van deze pijlers is 'pijler 6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht'. Doel van pijler 6 is om een systeem in te richten van visitatie en toezicht op de werking van het VTH-stelsel.

Berenschot is gevraagd om binnen pijler 6 te onderzoeken wat adequate of werkende vormen van 'horizontale verantwoording' zijn. De versterking van deze horizontale verantwoording is een belangrijk onderdeel om de werking van het VTH-stelsel te optimaliseren. Onder 'horizontale verantwoording' wordt verstaan: de verantwoording over financiën, beleid en uitvoering voor en door omgevingsdiensten, via diens college, aan de gemeenteraden en provinciale staten.

Doel van de ondersteuning

Het doel van het onderzoek in opdracht van het IBP is om inzicht te krijgen in de mogelijke werkwijzen die leiden tot de versterking van de horizontale verantwoording over de taken van de omgevingsdiensten. Het onderzoek richt zich op:

- het opstellen van een theoretisch vertrekpunt betreffende de horizontale verantwoording;
- het ophalen van behoeftes, wensen en *good practices* van bestaande werkwijzen in de horizontale verantwoording;
- het draaien van pilots met omgevingsdiensten en hun deelnemers ter versterking van de horizontale verantwoording;
- het opstellen van een document met werkwijzen voortvloeiende uit de uitgevoerde pilots, gericht op potentiële werkwijzen ter versterking van de horizontale verantwoording.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in drie fases opgebouwd, namelijk een fase voor het opstellen van het theoretische vertrekpunt, een behoeftepeiling en het uitvoeren van de pilots.

Tijdens het theoretisch onderzoek is de beoogde werking en invulling van horizontale verantwoording geanalyseerd op basis van de wetteksten en eerdere evaluaties van de horizontale verantwoording. De wetteksten waarop is gefocust zijn de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Omgevingswet. De analyse is uitgewerkt in een theoretisch kader. Het theoretisch vertrekpunt geeft weer welke rollen en verplichtingen er aan de horizontale verantwoording verbonden zijn en staat uitgewerkt in Hoofdstuk 2 van deze rapportage.

De fase van de behoeftepeiling is erop gericht om een goed beeld te krijgen van de ervaringen met de horizontale verantwoording. De behoeftepeiling is uitgevoerd aan de hand van interviews met enerzijds raads- en statenleden, wethouders, en gedeputeerden, en anderzijds directeuren en medewerkers van de omgevingsdiensten. Er is in 12 interviews gesproken met betrokkenen uit 7 provincies en vertegenwoordigers van 6 omgevingsdiensten.

De laatste fase was het uitvoeren van een viertal pilots. De pilots zijn toegespitst op het toetsen van de werkwijzen uit de gereedschapskist, die naar aanleiding van de behoeftepeiling was ontwikkeld. De pilots zijn uitgevoerd bij een viertal omgevingsdiensten verspreid over Nederland.

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2: Het theoretische vertrekpunt van de horizontale verantwoording
- Hoofdstuk 3: Uitwerking van de behoeftepeiling en de gereedschapskist met werkwijzen
- Hoofdstuk 4: Uitwerking van de resultaten van de pilots
- Hoofdstuk 5: Conclusie

Deel I – Vertrekpunt en behoeftepeiling

HOOFDSTUK 2

Theoretisch vertrekpunt

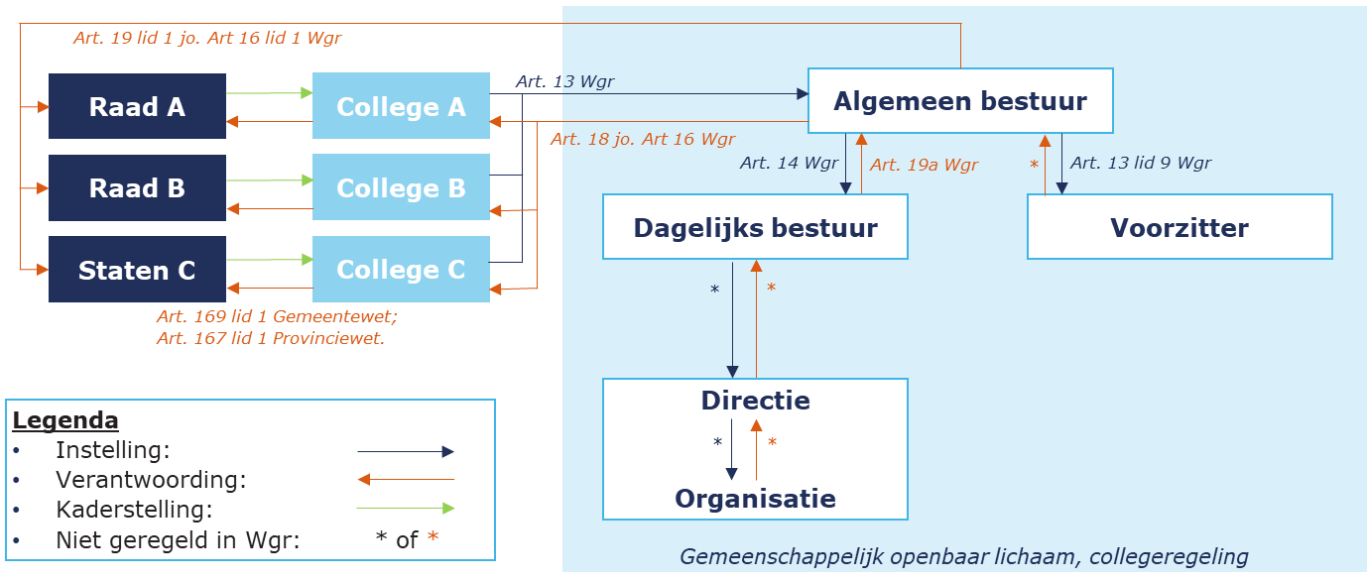
Horizontale verantwoording ziet toe op het borgen van de kwaliteit van omgevingsdiensten door middel van verantwoording door omgevingsdiensten aan gemeenteraden en provinciale staten over financiën, beleid en uitvoering. Het theoretische vertrekpunt van de horizontale verantwoording wordt gevormd door de Wet gemeenschappelijke regelingen en de Omgevingswet. Deze regelen onder meer de P&C-cyclus en de rollen van de gemeenteraad en provinciale staten in de kaderstellende en controlerende taak. In dit hoofdstuk is de horizontale verantwoording op basis van de relevante wet- en regelgeving uitgewerkt.

2.1 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Een omgevingsdienst is een zelfstandige organisatie vormgegeven op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In het bijzonder betreft het een openbaar lichaam in de vorm van een collegeregeling. Dit betekent dat de gemeenschappelijke regeling wordt getroffen door de colleges van Burgemeester & Wethouders (B&W) en gedeputeerde staten (GS) (en evt. het dagelijks bestuur van een waterschap). Er worden dus enkel collegebevoegdheden overgedragen. De colleges worden vertegenwoordigd in het algemeen bestuur (AB), het hoogste orgaan van de samenwerking. Het AB stuurt via het dagelijks bestuur (DB, aangewezen door én uit de leden van het AB) op de organisatie.

Het DB legt verantwoording af aan het AB. Het AB legt – als hoofd van het openbaar lichaam – aan niemand verantwoording af. De afzonderlijke leden van het AB doen dit wél individueel aan hun college,¹ maar alleen over hun eigen handelen in dat AB. Gemeenteraden en provinciale staten (PS) sturen via hun colleges – en in het bijzonder hun afgevaardigde in het AB – op de omgevingsdiensten. De griffies spelen daarbij een ondersteunende rol.

¹ Voor de volledigheid is het goed te vermelden dat er op basis van de Wgr ook de mogelijkheid van rechtstreekse verantwoordelijkheid van het lid van het algemeen bestuur tegenover de raad/staten bestaat. Dit op basis van artikel 19 lid 1, jo. artikel 16 lid 1 Wgr, die stelt dat de regeling bepalingen inhoudt omtrent de wijze waarop een lid van het AB door de raad ter verantwoording kan worden geroepen voor het door dat lid gevoerde beleid. Per artikel 52, eerste lid, en artikel 74, eerste lid Wgr zijn deze bepalingen overeenkomstig van toepassing op regelingen tussen gemeenten en provincies, en gemeenten, provincies en waterschappen. Hoewel verantwoording van het AB-lid in de praktijk voornamelijk via de lijn van het college loopt, is deze mogelijkheid voor de volledigheid ook vermeld.



Figuur 1. Wijze van instelling en verantwoording op basis van de Wgr.

2.2 De Omgevingswet (Ow) en het Omgevingsbesluit (Ob)

Artikel 18.23 van de Omgevingswet (Ow)² verplicht de raden resp. PS om bij verordening regels op te stellen over de uitvoering en handhaving van de basistaken.³ Verder stelt de wetgever dat de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling – via een verordening – eisen moeten stellen aan de omgevingsdienst voor wat betreft de kwaliteit van uitvoering en de op te leveren producten (zoals bijvoorbeeld het uitvoeringsprogramma en de evaluatierapportage).

De kwaliteitscriteria beschrijven onder andere voor verschillende deskundigheidsgebieden het gewenste opleidingsniveau, het aantal jaren werkervaring, het aantal 'vliegreuren' en de mate van onderlinge vervangbaarheid van medewerkers. Onlangs zijn aan de kwaliteitscriteria ook benodigde competenties toegevoegd.⁴ Uitgangspunt is dat deze set aan kwaliteitscriteria actueel wordt gehouden.⁵ Daarnaast hebben gemeenten en provincies op basis van artikel 18.20 Ow ook de taak om zorg te dragen voor een goede kwaliteit van de uitvoering van de niet-basistaken, de zogenoemde 'zorgplicht'. Dit kan door hier kwaliteitsregels aan te stellen, maar dit is niet verplicht.

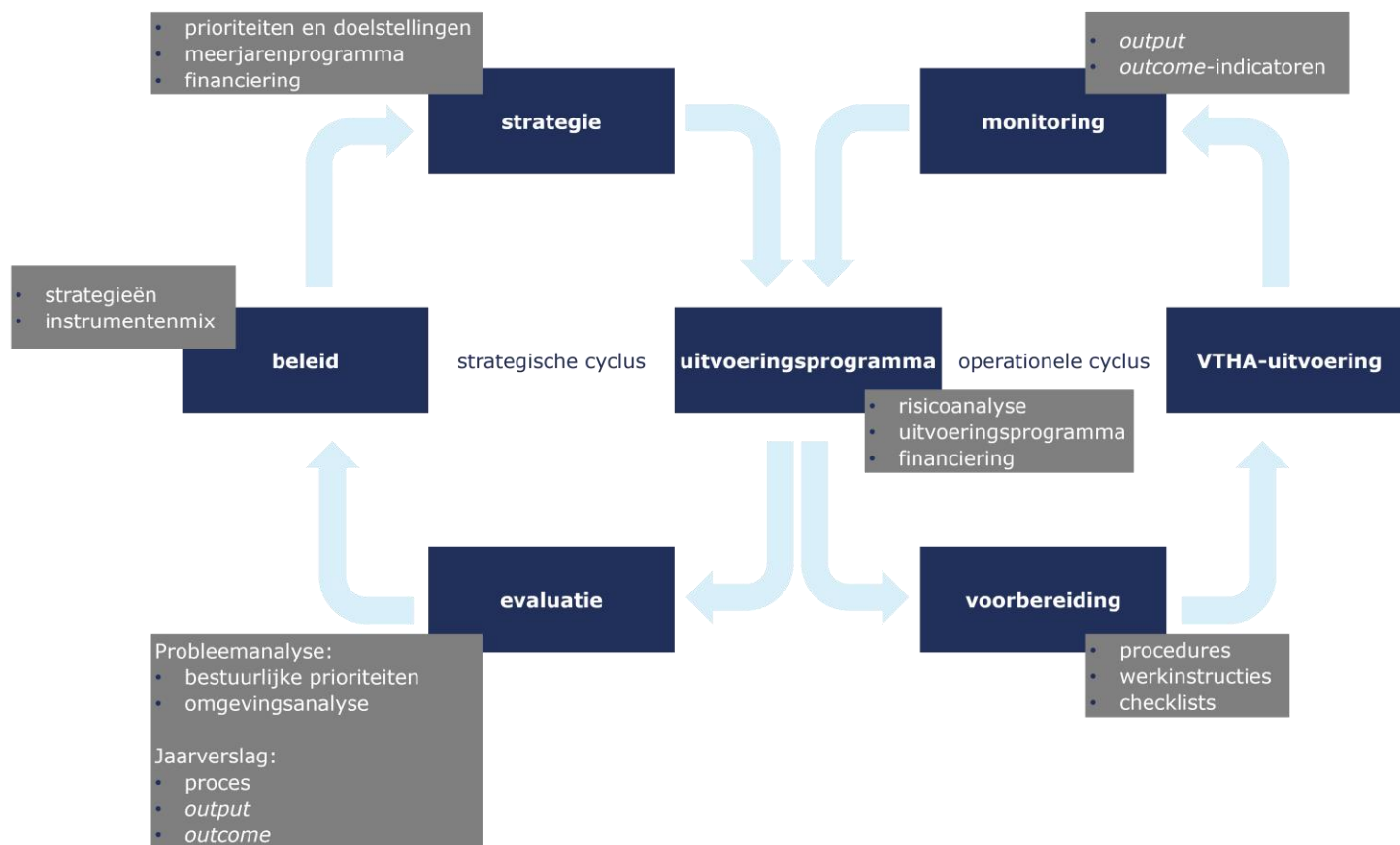
² De Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden.

³ De basistaken zijn taken die het bevoegd gezag door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren, vanwege de complexiteit, specifieke deskundigheid of bovenlokale dimensie.

⁴ Zie hiervoor: [Nieuwe VTH-competentieprofielen | VNG](#).

⁵ Met ingang van de Omgevingswet is ook kwaliteitscriterium 2.3 in werking getreden: <https://vng.nl/artikelen/modelverordening-uitvoering-en-handhaving-omgevingsrecht>.

Het Omgevingsbesluit (Ob) bevat daarnaast ook een aantal procescriteria die tezamen de beleidscyclus vormen. Twee cycli kunnen worden onderscheiden: een beleidsvormende en een uitvoerende. De beleidsvormende cyclus is vooral het domein van de bevoegde gezagen, de uitvoerende cyclus ligt deels bij omgevingsdiensten en deels bij bevoegde gezagen. Het samenhangende geheel van beide cycli wordt ook wel de 'BIG-8' genoemd. Artikelen 13.5 t/m 13.11 uit het Ob bevatten deze procescriteria, en tezamen vereisen deze verschillende 'producten' van de omgevingsdiensten, waaronder: prioriteitenstelling, criteria voor de beoordeling van aanvragen, werkwijze bij vergunningverlening en afhandeling van meldingen, afspraken rondom strafrechtelijke vervolging, en wijze van toezicht en sancties.⁶



Figuur 2. Horizontale verantwoording op basis van de beleids- en uitvoeringscyclus (de 'BIG-8') zoals uitgewerkt in de Handreiking regionale beleidscyclus (1.0) van het IBP VTH. In deze handreiking wordt gesproken van VTHA-taken. De 'A' van advisering is toegevoegd. In het vervolg van dit rapport sluiten we daarbij zoveel mogelijk aan.

⁶ Zie afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit.

Verantwoording over de kwaliteit van beleid en uitvoering van de VTHA-taken aan raden resp. PS moet geschieden door middel van horizontale verantwoording.

Horizontale verantwoording

Onder 'horizontale verantwoording' wordt verstaan: de verantwoording over financiën, beleid en uitvoering voor en door omgevingsdiensten, via diens college, aan de gemeenteraden en provinciale staten. In essentie draait dit om een wijze van verantwoording waaruit blijkt of de omgevingsdienst:

1. de goede dingen doet
2. de omgevingsdienst dit goed doet
3. dat dit gebeurt tegen acceptabele kosten.

In het stelsel stellen raden resp. PS de kaders op, en controleren zij de uitvoering van deze kaders.

Volgens het Omgevingsbesluit moeten raden resp. PS in de (evaluatie)rapportage⁷ worden geïnformeerd over de uitvoerings- en handhavingsstrategie, en het uitvoeringsprogramma. De verordening over de kwaliteit van de uitvoering VTHA wordt door gemeenteraden en provinciale staten vastgesteld. Daarnaast kunnen leden van de raad resp. PS op grond van de Wgr zienswijzen indienen op in elk geval de ontwerpbegroting van omgevingsdiensten.

2.3 Koppeling van de Wgr met de Ow en het Ob in de horizontale verantwoording

Gelet op het feit dat een omgevingsdienst een gemeenschappelijk openbaar lichaam is, kent ieder gremium – van DB en AB van de GR, tot colleges en raad resp. PS – een eigen formele en informele rol in de horizontale verantwoording van omgevingsdiensten.

Op basis van de Wgr hebben gemeenschappelijke openbare lichamen de plicht om jaarlijks – vóór 30 april – de algemene financiële en beleidsmatige kaders (de zogeheten kadernota) en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten en staten van de deelnemende provincies te sturen. Deze kadernota wordt vanuit het DB direct aan de raad resp. staten gestuurd.⁸ Daarbij dient de begroting twee weken na vaststelling door het AB – en in ieder geval vóór 15 september – vanuit het DB direct aan de raad resp. staten te worden gestuurd.⁹ Ook is er sprake van een algemene informatieplicht vanuit het bestuur van de GR aan raden resp. staten, wat nadere invulling dient te krijgen in de tekst van de regeling zelf.¹⁰ Naast de verplichtingen vanuit de Wgr gelden ook de overige bepalingen uit de Gemeentewet resp. Provinciewet voor wat betreft informatievoorziening vanuit het college aan de raad resp. GS aan de staten, en de kaderstelling en controle vanuit raad resp. staten op het college. Deze dynamiek is in de tabel in bijlage 1 op hoofdlijnen verder uitgewerkt.

⁷ Zie hierover met name artikel 13.11 Ob

⁸ Artikel 58b Wgr.

⁹ Artikel 58 Wgr.

¹⁰ Artikel 17 Wgr.



Figuur 3. Horizontale verantwoording op basis van de Wgr.

Daarnaast kan horizontale verantwoording ook geschieden op basis van het Ow, Ob, en het Besluit OM-afdoening:

1. Artikel 18.22 van de Ow geeft aan dat de gemeenten en provincies minimaal een aantal uitvoeringstaken moeten beleggen bij een omgevingsdienst. Welke dit zijn staat vermeld in artikel 13.12 en bijlage VI van het Ob.¹¹ Er zijn ook zes bijzondere omgevingsdiensten waar onder andere het toezicht op de bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen¹² is ondergebracht.
2. Artikel 18.23 van de Ow gaat over de kwaliteit van taken die onder het basistakenpakket voor een omgevingsdienst vallen. Dit zijn taken die het bevoegd gezag door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren, vanwege de complexiteit, specifieke deskundigheid of bovenlokale dimensie. Hiervoor geldt dat het kwaliteitsniveau via een verordening moet vastliggen. Omdat deze taken verplicht zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten moeten ook zij afspraken maken over de formulering van de kwaliteitscriteria, bijvoorbeeld voor verschillende deskundigheidsgebieden het gewenste opleidingsniveau, het aantal jaren werkervaring, het aantal vliegreuren en de mate van onderlinge vervangbaarheid. Over de naleving van deze kwaliteitscriteria wordt jaarlijks verantwoording afgelegd aan de raad resp. staten.
3. Naast hetgeen genoemd onder punt 2, moeten het bevoegde gezag en de omgevingsdienst ook onder andere zogeheten procescriteria die zijn gesteld aan de beleidscyclus van VTHA-taken vastleggen: het uitvoerings- en handavingsbeleid, inclusief probleemanalyse en doelen (art. 13.5 t/m 7 Ob); het uitvoeringsprogramma (art. 13.8 Ob); de uitvoeringsorganisatie (art. 13.9 Ob); borging van middelen voor de uitvoering van de VTHA-taken (art. 13.10 Ob); het opstellen van (evaluatie)rapportages op grond van art. 13.11 Ob).

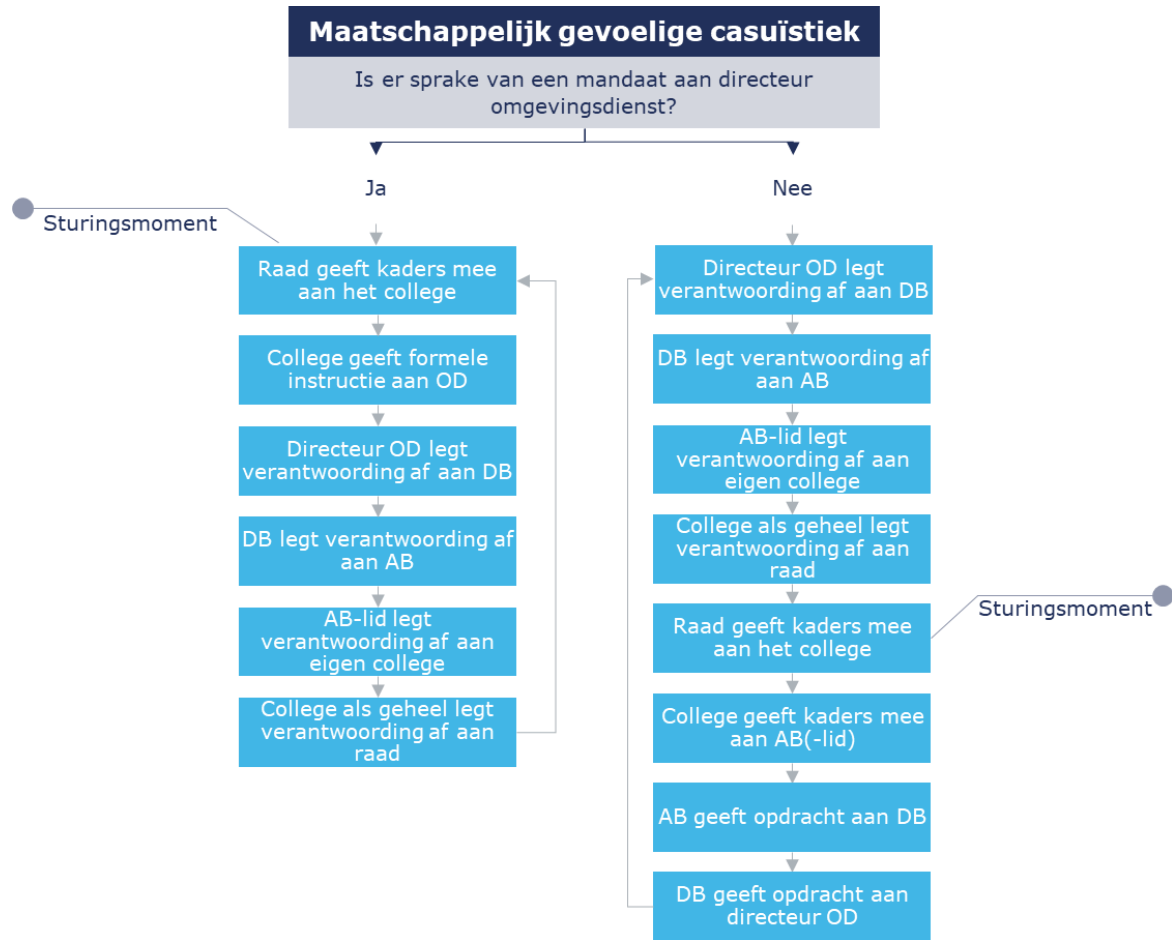
Aanvullend moet opgemerkt worden dat er ook taken gemandateerd kunnen worden *vanuit* het college *aan* de directeur van de omgevingsdienst. In dergelijke gevallen loopt de ambtelijke verantwoording direct vanuit de directeur naar het college. Daarbij is een onderscheid te maken tussen:

1. een volledig mandaat aan de directeur (d.w.z., voor zowel primaire besluiten (die dan door ondergeschikten van de directeur worden uitgeoefend) als het afhandelen van bezwaren);
2. een gedeeltelijk mandaat aan de directeur (bijv. alleen primaire besluiten; afhandelen bezwaren blijft de bevoegdheid van het college); of,
3. een situatie waarbij de omgevingsdienst alleen het voorbereidende werk doet, en de colleges de besluiten nemen en bezwaren afhandelen. De werkgroep Versterking VTH-stelsel van het Interbestuurlijk Programma (IBP) werkt momenteel aan een modelmandaat.

Onderstaande figuur en de tabel in bijlage 1 zijn een uitsplitsing van de rollen van ieder gremium in de horizontale verantwoording over deze taken.

¹¹ Naast de verplichte basistaken kunnen ook overige taken bij de OD worden belegd (zoals bouwen, natuur of erfgoed).

¹² Zie Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken.



Figuur 4. Horizontale verantwoordelijkheid bij maatschappelijk gevoelige casuïstiek.

Daarnaast is het ook mogelijk dat er vanuit het college (evt. na wensen en bedenkingen van de raad resp. PS) een 1-op-1-DVO wordt gesloten met de OD om nader invulling te geven aan de uitvoering van de gemandateerde taken.

2.4 Belangrijke wijzigingen uit de Wgr 2022

Per 1 juli 2022 zijn wijzigingen op de Wgr in werking getreden. Naast een aantal wijzigingen van technische aard en wijzigingen die een directe doorwerking hebben, is er ook sprake van een aantal wijzigingen ter versterking van de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen.¹³ Deze zijn hiermee dus ook van toepassing op omgevingsdiensten. Twee wijzigingen zijn belangrijk voor het stelsel en de horizontale verantwoording: de mogelijkheid om een regionale raadsadviescommissie in te stellen,¹⁴ en de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op besluiten van het bestuur van een openbaar lichaam.¹⁵

- **Regionale raadsadviescommissie.** De instelling van een raadsadviescommissie geschiedt door het AB, op verzoek van de betrokken gemeenteraden en staten. Alle raden en staten moeten instemmen met de instelling van de raadsadviescommissie. Als ze dat doen (en alleen dan), is het voor het AB een verplichting om tot instelling over te gaan. Het kiezen van de leden van de commissie is aan de raden en staten, waarbij een raad of de staten er ook voor kunnen kiezen niet actief te participeren. Alleen raads- of statenleden kunnen lid zijn. De doelstelling van de raadsadviescommissie is om raden en staten met elkaar te laten overleggen (bijvoorbeeld over gezamenlijke zienswijzen); de raadsadviescommissie is nadrukkelijk *niet* bedoeld om de rol van de raden of staten over te nemen, of om tot besluitvorming te komen. Deze bevoegdheid blijft bij de individuele raden en staten. Wel kan de adviescommissie de raden en staten (maar ook het AB) advies geven. Verder kan de commissie een voorbereidende rol hebben in de besluitvormingsprocedure naar raden en staten.
- **Zienswijzen.** De mogelijkheid om bepaalde besluiten van de omgevingsdienst aan zienswijzen te onderwerpen bestond al. Nieuw is dat het nu een verplichting is hieromtrent een afweging te maken in de gemeenschappelijke regeling. Ook wanneer géén zienswijzen worden gebruikt, moet dit in de gemeenschappelijke regeling geregeld worden. Strategische plannen of meerjarenplannen worden vaak onderworpen aan zienswijzen, net als door AB vast te stellen verordeningen die algemeen verbindende voorschriften inhouden. Het gaat dus met name om bevoegdheden die direct aan de kaderstellende rol van de raad/staten raken. Artikel 10 Wgr schrijft voor dat het om zienswijzen van de gemeenteraden en staten moet gaan. Het DB van het openbaar lichaam moet reageren op de zienswijzen, zodat raden en staten ook weten wat er mee gebeurd is.

Het is belangrijk om op te merken dat de hierboven beschreven instrumenten om de sturing van en controle door de gemeenteraden te verbeteren – namelijk de regionale raadsadviescommissie en de zienswijzen – nadrukkelijk een meer actieve rol vragen van de raden en staten. Daarbij moet ook worden opgemerkt dat hun inzet *niet* moet leiden tot rolvermenging, waarbij bijvoorbeeld de raad resp. staten door het gebruik van zienswijzen op de stoel van de bestuurder gaan zitten.¹⁶

¹³ Wet van 15 december 2021, *Stb.* 2022, 18. Zie ook: VNG-handreiking 'Verbeterde democratische legitimatie bij gemeenschappelijke regelingen?', <https://vng.nl/publicaties/handreiking-verbeterde-democratische-legitimatie-bij-gemeenschappelijke-regelingen>.

¹⁴ Artikel 24a Wgr.

¹⁵ Artikel 10, lid 5 en 6, Wgr. Opgemerkt moet worden dat het indienen van zienswijzen op de begroting al tot de mogelijkheden behoorde. Het gaat hier expliciet om de nieuwe mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op besluiten van het bestuur.

¹⁶ Zie hiertoe ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (*Kamerstukken II*, 2019/20, 35513, nr. 4); p. 4 e.v.

HOOFDSTUK 3

Behoeftepeiling

3.1 Uitdagingen en *good practices* uit eerdere onderzoeken

Er is veel onderzoek gedaan naar de uitdagingen die raads- en statenleden ervaren bij het uitoefenen van hun kaderstellende en controlerende taak bij samenwerkingsverbanden. Daarnaast is er een aantal onderzoeken verricht naar 'wat werkt in de praktijk', die geresulteerd hebben in een aantal handreikingen met *good practices*. De belangrijkste bevindingen uit deze onderzoeken vatten we hieronder samen, waarna wij een doorvertaling hiervan maken naar de behoeftepeiling die wij hebben ondernomen.

3.1.1 Uitdagingen

In een syntheseonderzoek over grip op regionale samenwerking, naar aanleiding van een motie van Kamerlid Leijten, concluderen Peters c.s. hierover (2022):¹⁷

"Uit het beschikbare onderzoek blijkt zonneklaar dat veel raadsleden onvoldoende grip op regionale samenwerking ervaren. [...] Gemeenteraden en -raadsleden gebruiken niet alle instrumenten en middelen die hen ter beschikking staan bij de kaderstelling en controle op regionale samenwerking. Gebrek aan tijd en ondersteuning speelt hierbij een rol, maar er is meer aan de hand. Volgens een (groot) deel van de literatuur is de geringe betrokkenheid van raadsleden de kern van het probleem, en ook het handvat voor de oplossing. [...] Dat regionale samenwerking onvermijdelijk gepaard gaat met minder of gebrekkige democratische legitimiteit op het niveau van de gemeenteraden staat in feite niet ter discussie. Het is de consequentie van de keuze voor verlengd lokaal bestuur. De vraag is vooral of dit als een (groot) probleem moet worden beschouwd."

In een onderzoek naar de kwaliteitsborging VTHA-taken concludeert Berenschot (2019)¹⁸ dat stukken uit de beleids- en uitvoeringscyclus weliswaar conform de wet met raads- en statenleden worden gedeeld, maar dat deze – uitzonderingen daargelaten – vervolgens niet door hen worden geagendeerd. Sturing door de raden en staten blijft daardoor in de praktijk hoofdzakelijk gericht op financiën en incidenten. De raads- en statenleden die wij hebben gesproken geven aan inhoudelijk onvoldoende ingevoerd te zijn om de rapportages te kunnen doorgronden, en dat een gebrek aan tijd hen parten speelt.

¹⁷ K. Peters e.a., *Regionale samenwerking en gemeenteraden*, Stichting Decentraal Bestuur 2022 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 33047, nr. 25).

¹⁸ M. Tragter e.a., *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken*, Berenschot 2019 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 33118, nr. 122).

Ook de commissie Van Aartsen (2021)¹⁹ heeft de kwaliteit van de horizontale verantwoording onderzocht. De bevindingen van Berenschot en Van Aartsen sluiten volgens ons aan bij de door Peters c.s. breder aangehaalde literatuur over samenwerkingsverbanden, die stelt dat de betrokkenheid van raden gering is.

In een onderzoek naar democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking (Berenschot, 2018)²⁰ worden in aanvulling op bovenstaande nog een aantal uitdagingen genoemd, te weten:

- **Weerstand tegen de vorm van een gemeenschappelijke regeling.** Dit speelt in het bijzonder bij verplichte gemeenschappelijke regelingen zoals de omgevingsdiensten. Deelnemers zitten soms niet te wachten op de samenwerking omdat ze er niet zelf voor hebben gekozen, of worden verplicht budget vrij te maken voor een onderwerp waaraan ze aanvankelijk zelf weinig prioriteit gaven. Deze uitdaging wordt pregnanter op het moment dat de resultaten te wensen overlaten of er financiële tekorten zijn.
- **Raden/provinciale staten ervaren beperkte invloed.**
 - **Zienswijzen en moties sorteren onvoldoende effect.** Het indienen van zienswijzen en moties heeft vaak weinig effect, omdat deze vaak niet worden gesteund door andere deelnemers aan de samenwerking. Ook ervaren raden en provinciale staten dat het bestuur zienswijzen makkelijk en zonder argumentatie naast zich neerlegt.
 - **Deelnemers aan de samenwerking zijn ongelijkwaardig.** Binnen omgevingsdiensten werken provincie en gemeenten met elkaar samen. De provincie heeft vaak veel formele macht, omdat zij veel taken in de omgevingsdienst onderbrengt. Dit zorgt voor ongelijkwaardigheid in de samenwerking en beperkte invloed voor het merendeel van de deelnemers.
- **Informatievoorziening is niet op orde.** Dit gaat over (a) de kwantiteit en volledigheid (informatie is ofwel te uitgebreid, ofwel te beknopt), (b) de kwaliteit (onvoldoende inhoudelijk, te weinig oorzakelijke informatie), (c) de timing (stukken zijn soms te laat, door eigen processen ontstaat er een ongelijke informatiepositie onder de deelnemers) en/of (d) de vorm.

3.1.2 *Good practices*

In een rapport uit 2019 concludeert Berenschot dat raads- en statenleden in de regel geïnteresseerd zijn in informatiebijeenkomsten met of door de omgevingsdienst. Daarnaast werden in het rapport enkele voorbeelden genoemd waarin raadsleden zich wel stelselmatig bezighouden met de kwaliteit van uitvoering van de VTHA-taken. Zo zijn in sommige gemeenten raadsrapporteurs aangewezen die zich namens de gehele raad in een onderwerp verdiepen. Ook zijn er omgevingsdiensten die actief experimenteren met andere vormen van rapporteren (meer gefocust op duiding van de effecten en minder op de geleverde *output*) om zo de politiek meer aan te spreken. Dan gaat het bijvoorbeeld om het werken met infographics.

¹⁹ Adviescommissie VTH (Commissie Van Aartsen), *Om de leefomgeving*, Lysias Advies 2019 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 22343, nr. 295).

²⁰ R. Stolk e.a., *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking*, Berenschot 2018 (Bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35000-B, nr. 8).

Het ministerie van BZK heeft verschillende handreikingen voor raden en staten ontwikkeld om hun controlerende taak bij samenwerkingsverbanden beter te kunnen uitvoeren. Veelal zijn deze handreikingen gebaseerd op *good practices*:

- [Handelingsperspectieven en best practices verbonden partijen \(2020\)](#)
- [Menukaart afstemming tussen raden \(2021\)](#)

Andere interessante handreikingen en adviezen over de rol van de raad (en staten) bij samenwerkingsverbanden:

- Grip op regionale samenwerking (Vereniging van Griffiers, 2015)
- Wisselwerking (Raad voor het openbaar bestuur, 2015)

3.2 Doorvertaling naar de behoeftepeiling

Gegeven de uitdagingen en *good practices* die bekend zijn uit eerdere onderzoeken is in de behoeftepeiling aandacht besteed aan de ervaringen die betrokkenen hebben met horizontale verantwoording. We hebben bestuurders, raads- en statenleden, directeuren en werknemers van omgevingsdiensten gevraagd naar hun ervaring met de huidige vorm en het functioneren van horizontale verantwoording en de ontwikkelkansen van het systeem van verantwoording.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de ervaringen met de kaders van horizontale verantwoording per regio sterk verschillen. Toch zijn er ook rode draden te ontdekken. Zo blijkt dat wanneer de horizontale verantwoording te strak langs de lijnen van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt georganiseerd, de verantwoording zich voornamelijk richt op de *begroting* en de *prestaties* van de omgevingsdienst. Omgevingsdiensten en hun deelnemers zoeken daarom regelmatig naar manieren om de horizontale verantwoording verder te ontwikkelen en te verdiepen.

In de behoeftepeiling is veelvuldig benoemd dat de kwaliteit van de horizontale verantwoording sterk afhankelijk is van de verhoudingen tussen de omgevingsdienst en de deelnemers. Bij verantwoording gaat het immers om een relatie tussen een orgaan dat verantwoording aflegt en een orgaan dat om verantwoording vraagt. Hoe kan de informatie die de omgevingsdienst biedt in het kader van verantwoording zo goed mogelijk aansluiten op de vragen en wensen die de raden en staten hebben en zo de relatie tussen beide worden versterkt? Daarom leggen we de nadruk op de ontwikkelkansen voor deze relatie. In dit hoofdstuk worden de uitdagingen, *good practices* en ontwikkelkansen rondom horizontale verantwoording belicht.

3.3 Uitdagingen rondom horizontale verantwoording

De kaders voor de horizontale verantwoording worden in de Wgr en de Ow opgesteld. Afhankelijk van de context van de omgevingsdienst, gemeenteraden en provinciale staten zijn bepaalde onderdelen van de kaders meer of minder behulpzaam bij het uitvoeren van de horizontale verantwoording. Uit de gesprekken komt naar voren dat de uitdagingen rondom horizontale verantwoording ingedeeld kunnen worden in de volgende categorieën:

1. **Een algemeen ervaren gebrek aan 'grip'**. Dit is deels inherent aan het principe van verlengd lokaal bestuur én aan de stapeling van samenwerkingsverbanden waar alle raden en staten mee te maken hebben. Enerzijds merken de raden en staten dat zij op enige afstand van de omgevingsdienst staan, anderzijds is de tijd voor verdieping vanwege de grote stapeling van samenwerkingsverbanden beperkt. Raads- en statenleden kunnen de aangeleverde informatie simpelweg niet overzien, zeker als de informatie op hetzelfde moment wordt ontvangen vanwege de in de Wgr vastgelegde termijnen.
2. **'Lekenbestuur' en een complex onderwerp als VTHA verhouden zich lastig tot elkaar.** Dit komt deels door de beperkte beschikbare tijd (het raads- of statenlidmaatschap is een nevenfunctie), maar ook omdat het een lastig onderwerp betreft waar niet iedereen zich gemakkelijk in inwerkt. Raads- en statenleden geven aan dat de ontvangen informatie in sommige gevallen erg technisch/specialistisch is. Ook ontbreekt nog wel eens de duiding door het college van het belang ervan voor de gemeente of provincie. In enkele gevallen is de verstrekte informatie zo summier dat die onvoldoende handvatten biedt om te sturen.
3. **Horizontale verantwoording gaat weinig over effecten.** De nadruk ligt op *output* en prestaties (bijv. het aantal bedrijfsbezoeken) en financiën. Het lukt maar mondjesmaat om het gesprek te voeren over de gewenste effecten voor de fysieke leefomgeving. Raads- en statenleden willen dat er in de rapportages meer verbindingen worden gelegd tussen het werk van de omgevingsdienst en de gemeentelijke of provinciale doelstellingen.
4. **Informatievoorziening sluit niet aan bij de wensen van de ontvanger.** Dit heeft te maken met het verstrekken van te veel of juist te weinig informatie en met de technische complexiteit van de informatie. Ook zijn de wijze en het moment waarop de informatie wordt gepresenteerd van invloed. Een aantal raads- en statenleden geven aan dat zij onvoldoende in de gelegenheid worden gesteld om inhoudelijke vragen over de stukken te stellen. Andere volksvertegenwoordigers benoemen dat zij naast informatie over de effecten ook meer informatie over de vergaderingen van de AB- en/of DB-leden willen ontvangen.
5. **Beleid en uitvoering sluiten onvoldoende op elkaar aan.** Raads- en statenleden hebben onvoldoende zicht op de bijdrage die omgevingsdiensten kunnen leveren aan het realiseren van de brede beleidsdoelen op het gebied van de leefomgeving. Andersom leggen omgevingsdiensten die relatie ook niet altijd.

Naast deze vijf uitdagingen blijkt dat het type van de uitdagingen en de intensiteit waarin deze worden ervaren af kunnen hangen van de context waarin de omgevingsdienst opereert. De omgevingsdiensten zijn ieder uniek, vanwege hun deelnemers, mate van volwassenheid en specialisaties:

1. **Omvang en type deelnemers.** Omgevingsdiensten verschillen ten eerste qua omvang: het aantal deelnemers en de grootte van het gebied. Ten tweede zien we verschillen tussen het type deelnemers: alleen gemeenten of ook de provincie, zijn gemeenten gelijkwaardig qua omvang of (helemaal) niet? Hoe groter en diverser de omgevingsdienst, des te lastiger zowel raads- en statenleden als omgevingsdiensten zelf het vinden om horizontale verantwoording vorm te geven.
2. **'Volwassenheid' van de organisatie.** De omgevingsdiensten hebben alle een andere ontstaansgeschiedenis. Een organisatie als de DCMR opereert al 50 jaar, waar andere omgevingsdiensten in 2024 pas tien jaar bestaan. De 'volwassenheid' van de organisaties verschilt, maar er wordt verwacht dat deze verschillen zich met de tijd zullen verevenen. De maturiteit van omgevingsdiensten hangt bovendien samen met de (financiële) ruimte die de omgevingsdiensten van hun deelnemers krijgen om te ontwikkelen.
3. **Specialisatie.** Omgevingsdiensten kunnen op verschillende terreinen specialisaties ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld op Seveso-taken of bouwtaken, industrie of de agrarische sector. De specialisaties van de omgevingsdiensten zijn afhankelijk van de locatie van de omgevingsdienst.

3.4 Versterken van de horizontale verantwoording: Van *good practices* naar een gereedschapskist

Uit de behoeftepeiling en voorgaand onderzoek blijkt dat horizontale verantwoording spaak loopt als die (alleen) wordt toegespitst op de taken van de omgevingsdienst volgens de lijnen van de wet. De omgevingsdiensten en deelnemers hebben behoefte aan extra dimensies binnen de horizontale verantwoording. De gesprekken met betrokkenen hebben verschillende ideeën en *good practices* opgeleverd, die vervolgens de basis vormen voor een gereedschapskist voor het versterken van de horizontale verantwoording. De gereedschapskist is ingedeeld in ontwikkelkansen:

- bij omgevingsdiensten
- bij de gemeenteraden en provinciale staten
- voor de verbetering van de informatievoorziening.

3.4.1 Ontwikkelkansen bij omgevingsdiensten

Omgevingsdiensten zijn onafhankelijke uitvoerende organisaties en werken autonoom aan hun taken die binnen de mandaten van de collegeregeling vallen. De onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten schuurt met de zoektocht naar grip en inzicht door de deelnemers. Wij dragen een aantal ontwikkelkansen aan die omgevingsdiensten ondersteunen in de behoeften van de deelnemers om beter te begrijpen wat hun werk inhoudt.

3.4.1.1 *Good practices*

Verschillende omgevingsdiensten geven aan dat er wordt geïnvesteerd in goede contacten met de deelnemers, zodat zij hen goed op de hoogte kunnen houden. De raads- en statenleden benoemen dat zij de contactmomenten met de omgevingsdiensten erg waarderen.

De omgevingsdiensten organiseren verschillende typen contactmomenten voor de deelnemers om de kennis over de werkzaamheden van de omgevingsdienst te vergroten. Zo zijn er brede informatiebijeenkomsten, waar de deelnemers en de omgevingsdienst samen komen om te spreken over de ontwikkelingen bij de omgevingsdienst. Een aantal omgevingsdiensten, zoals de RUD Utrecht, organiseert daarnaast open dagen of werkbezoeken voor raads- en statenleden, zodat deze kunnen kennismaken met de dagelijkse taken van de werknemers van de omgevingsdienst. Andere omgevingsdiensten, zoals de ODRA, ondernemen van tijd tot tijd ook rondes langs de gemeenteraden en provinciale staten om de deelnemers over hun specifieke leefomgeving en de rol van de omgevingsdienst te informeren. Een creatieve manier om deelnemers te informeren over de taken van de omgevingsdienst is een podcast van de OMWB.²¹

3.4.1.2 Middelen uit de gereedschapskist

Op basis van de *good practices* wordt er gereedschap toegevoegd om als omgevingsdienst **de verbinding met de raden/staten te versterken**. Voorbeelden van concrete instrumenten zijn:

- een ronde langs de raden/staten. We werken hiervoor handvatten uit als het gaat om frequentie, de wijze waarop contact kan worden gelegd, en het goed inhoudelijk vormgeven en voorbereiden van het gesprek.
- een open dag van of werkbezoek aan de omgevingsdienst. Ook hiervoor werken we handvatten uit als het gaat om frequentie en het goed inhoudelijk vormgeven en voorbereiden van een open dag.

3.4.2 Ontwikkelkansen bij gemeenteraden en provinciale staten

De gemeenteraden en provinciale staten ondervinden uitdagingen bij horizontale verantwoording over de taken van de omgevingsdienst. Zij kunnen de complexiteit van de omgevingsdienst moeilijk doorgronden, met de beperkte tijd die zij hebben en met de beperkte technisch-inhoudelijke kennis die zij in huis hebben. We benoemen enkele *good practices* en gereedschappen die vertegenwoordigers kunnen ondersteunen bij het invullen van horizontale verantwoording.

3.4.2.1 *Good practices*

In verschillende gemeenteraden en provinciale staten wordt geëxperimenteerd met nieuwe werkvormen die de werking van de horizontale verantwoording proberen te verbeteren. In enkele gemeenten, zoals de gemeente Overbetuwe, zijn raadsrapporteurs aangesteld. Raadsrapporteurs worden door de raad aangewezen om de ontwikkelingen rondom een gemeenschappelijke regeling te volgen. De raadsrapporteurs verzamelen informatie over de omgevingsdienst en informeren de raad. Op verzoek van de raad kunnen raadsrapporteurs ook het college bevragen over hun standpunten en informatie over de omgevingsdienst. Raadsrapporteurs kunnen hun werk alleen goed uitvoeren als de functie door de gehele gemeenteraad wordt gesteund.

Sinds de wijziging van de Wgr in 2022 kan er op verzoek van de deelnemers door het AB een regionale adviescommissie ingesteld worden. Een vorm van de regionale adviescommissie bestaat al enkele jaren in de provincie Zeeland. Het 'Petit Comité' is een periodiek overleg voor raads- en statenleden, waar gesproken wordt over thema's die de omgevingsdienst en de leefomgeving raken. De bijeenkomsten bevorderen het begrip tussen en de kennis van de deelnemers.

²¹ OMWB (2023). *OMWB Ongefilterd – Eerlijke gesprekken over onze bijdrage aan de leefomgeving*, <https://open.spotify.com/show/0Kgr7wvUmrKE9vXg76TRKA>.

3.4.2.2 Middelen uit de gereedschapskist

De voorgenoemde *good practices* leiden tot gereedschap om als raden/staten **de verbinding met de omgevingsdienst te verstevigen**. Voorbeelden van concrete instrumenten zijn:

- het inrichten van een raadsadviescommissie zoals opgenomen in de gewijzigde Wgr om zo de horizontale verantwoording ook op regionaal niveau gestalte te geven. Hoe doe je dit op een slimme manier? En wat zijn de mogelijkheden als niet alle deelnemers dit zien zitten (bijv. een *Petit Comité* of samenwerkende rapporteurs)?
- het werken met raads-/statenrapporteurs binnen de raad/staten en/of in een overkoepelende constructie. Wat zijn voorwaarden om dit te laten werken?

3.4.3 Ontwikkelkansen voor de verbetering van informatievoorziening

De laatste ontwikkelkansen voor het versterken van de horizontale verantwoording richten zich op de verbetering van de informatievoorziening, omdat zowel raads- en statenleden als werknemers van de omgevingsdiensten aangeven dat veel onbegrip en onduidelijkheid in de horizontale verantwoording weggenomen kan worden met betere informatievoorziening.

3.4.3.1 *Good practices*

Omgevingsdiensten geven aan dat het behulpzaam is als de gemeenten en provincies duidelijke uitvoeringskaders vaststellen, waarbinnen de omgevingsdiensten kunnen opereren. In de gemeenschappelijke uitvoeringskaders kunnen de opgaven en prioriteiten vastgelegd worden. De omgevingsdiensten kunnen de uitvoeringskaders gebruiken om er de inzet van hun middelen op af te stemmen. De gemeente Rheden heeft ervoor gekozen om in de begroting haar verbonden partijen, waaronder de omgevingsdienst, te koppelen aan gemeentelijke beleidsdoelen. De provincie Zeeland heeft een infographic ontwikkeld om inzichtelijk te maken welke takenpakketten horen bij gemeenteraden, provinciale staten, colleges en omgevingsdiensten.

Raads- en statenleden geven aan dat ze beperkt tijd hebben om zich in het werk en de taken van de omgevingsdienst te verdiepen. Om de bekendheid met de omgevingsdienst te vergroten formuleerden zij het idee om aan het begin van iedere raadsperiode een informatiesessie over het functioneren van de omgevingsdienst te laten organiseren door de wethouder of gedeputeerde. Een ander idee is het opstellen van een 'spoorboekje' over de verantwoordelijkheden van de omgevingsdiensten en de relatie tussen volksvertegenwoordigers en de omgevingsdiensten.

Verschillende raads- en statenleden vragen zich af of het mogelijk is om de griffie een eerste politiek onafhankelijke duiding van de rapportages van de omgevingsdienst te laten schrijven. Ook een regiovoerder wordt genoemd als een mogelijke schakel tussen de deelnemers en de omgevingsdienst. Ook ziet een aantal statenleden een coördinerende rol weggelegd voor de provincie om het contact tussen de verschillende deelnemers en de omgevingsdienst te bevorderen.

In een aantal gesprekken kwam naar voren dat de digitalisering van dossiers een belangrijke stap is om het werk van de omgevingsdienst toegankelijker en begrijpelijker te maken voor burgers, raads- en statenleden. De deelnemers van één van de omgevingsdiensten, OMWB, kunnen tegenwoordig dossiers 'live' volgen. Verder is er voor de provincie Zuid-Holland een monitor voor informatie over BRZO-bedrijven²² ontwikkeld, waarin alle vergunningen en inspectiebezoeken worden weergegeven.

²² DCMR (n.d.). *Brzo-bedrijven op de kaart*. Zie: <https://brzoviewer.pzh.nl/>.

In gesprek met raads- en statenleden werd de behoefte uitgesproken om andere informatie van de omgevingsdiensten te ontvangen. De volksvertegenwoordigers willen liever meer informatie over de realisatie van doelstellingen en gewenste effecten (*outcome*) dan over *output*. Rapportages over de doelstellingen maken het mogelijk om te sturen op de visie op de leefomgeving, zoals bewerkstelligd door de omgevingsdienst.

3.4.4 Middelen uit de gereedschapskist

De *good practices* leiden tot gereedschap om de **informatievoorziening te verbeteren**. De verbetering van informatievoorziening start bij de vraag: Wat voor type informatie staat er in de documenten en hoe wordt dit aangeboden? Dit gaat onder meer over abstractieniveau, tijdigheid, volledigheid en vorm. De wisselwerking tussen kaderstelling (wat geven raden/staten hun colleges mee?) en controle (hoe controleren ze hetgeen er is gebeurd?) komt hierbij ook aan de orde. Voorbeelden van concrete instrumenten zijn:

- een format voor het aanleveren van informatie waarin effecten (doelen) in plaats van prestaties (bijv. hoeveelheid controles) centraal staan
- een zwaardere rol voor de griffier en/of de bestuurder (c.q. beleidsmedewerker) in het duiden van de stukken, voorbereiden van moties etc.
- het werken met een regiogriffier of een griffierskring die zorgt voor stroomlijning van het informatieproces. Hoe richt je dit in?
- het realiseren van een goede terugkoppeling vanuit het AB naar de deelnemers (onafhankelijk van de input van de eigen bestuurder).

Deel II – De pilots

HOOFDSTUK 4

Verbetering horizontale verantwoording in de praktijk

4.1 Doel en opzet van de pilots

In deel II van de opdracht is gekeken naar het in de praktijk brengen van één van de instrumenten uit de gereedschapskist.²³ Dit is samen met een viertal omgevingsdiensten en enkele raads- en statenleden in vier pilots gedaan. De vier omgevingsdiensten en raads- en statenleden die aan deze pilot-fase van het onderzoek deelnamen hadden alle behoefte aan het (door)ontwikkelen van instrumenten die de informatievoorziening aan gemeenteraden en provinciale staten zou optimaliseren en bestendigen, waarmee zou worden beoogd een betere aansluiting te vinden tussen de informatiebehoefte van raads- en statenleden en wat omgevingsdiensten aan informatie aanleveren. Raads- en statenleden gaven aan dat ze nu een veelheid aan informatie ontvangen, maar dat het vaak aan duiding van deze informatie ontbreekt. De omgevingsdiensten gaven aan dat er in de horizontale verantwoording een nadruk ligt op de 'output' (bijv. de hoeveelheid inspecties en gemaakte uren) en 'kosten', maar dat het maar mondjesmaat lukt om met raads- en statenleden tot een gesprek te komen over:

- hoe het werk van de omgevingsdienst aansluit op de beleidsdoelen van de deelnemende gemeenten of de Provincie; of,
- de realisatie van gewenste effecten (*outcome*) in de fysieke leefomgeving door inzet van de omgevingsdienst.

Het instrument uit de gereedschapskist dat we gezamenlijk zouden ontwikkelen, zou het gesprek met de raads- en statenleden moeten ondersteunen, alsmede de aansluiting van het werk van de omgevingsdienst en de realisatie van beleidsdoelen.

Hoewel de focus van de pilots inhoudelijk hetzelfde was, hebben de vier pilots bij iedere deelnemende omgevingsdienst een andere uitwerking gekregen. Dit kan verklaard worden doordat iedere omgevingsdienst het werk in een andere context uitvoert (bijv. landelijk of stedelijk, aanwezigheid of afwezigheid van zware industrie, etc.) en doordat iedere omgevingsdienst ook een eigen politiek-bestuurlijke dynamiek en verhouding tot de deelnemers kent. Wel zijn de volgende aspecten van de pilots in beginsel hetzelfde geweest:

²³ Zie hoofdstuk 3.4 van deze rapportage.

- Het bestuderen van enkele documenten (waaronder bijvoorbeeld de tekst van de gemeenschappelijke regeling of voorgaande jaarrapportages).
- Intakegesprekken met de directeur en een (door de omgevingsdienst aangewezen) contactpersoon bij de omgevingsdienst.
- Enkele interviews met raadsleden of raadsrapporteurs van deelnemende gemeenten.
- Een afrondende sessie met raads- en statenleden en de besturen en directie van de omgevingsdienst waarin concrete aanbevelingen zijn gedaan over de manier waarop de horizontale verantwoording geoptimaliseerd en verbeterd kan worden.

In paragraaf 4.2 is te vinden welke omgevingsdiensten aan de pilots hebben deelgenomen en wat de insteek van de pilot bij de betreffende omgevingsdienst was. In paragraaf 4.3 staan aanbevelingen opgenomen hoe de instrumenten uit de gereedschapskist kunnen worden ingezet ter versterking van de horizontale verantwoording. De aanbevelingen zijn praktische oplossingen die kunnen helpen in de versterking van de horizontale verantwoording.

4.2 Deelnemende omgevingsdiensten

4.2.1 Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Kerninformatie

De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) is in 2013 opgericht. Sinds februari 2024 is Frank Piepers interim-directeur van de omgevingsdienst. De voorzitter van het dagelijks bestuur is Jos van Bree, burgemeester van de gemeente Geldrop-Mierlo.

Deelnemers van de ODZOB zijn de gemeenten:

- Asten
- Bergeijk
- Best
- Bladel
- Cranendonck
- Deurne
- Eersel
- Eindhoven
- Geldrop-Mierlo
- Gemert-Bakel
- Heeze-Leende
- Helmond
- Laarbeek
- Nuenen c.a.
- Oirschot
- Reusel-De Mierden
- Someren
- Son en Breugel
- Valkenswaard
- Veldhoven
- Waalre

De provincie Noord-Brabant is de 22ste deelnemer.

Opzet

We zijn de pilot gestart met een gesprek met de directeur en contactpersoon van de omgevingsdienst om te weten welke thema's nu bij de ODZOB spelen en hoe raden en staten worden geïnformeerd. Op basis van door de omgevingsdienst aangeleverde documenten en een gesprek met griffiers hebben we een nadere analyse gemaakt van die informatievoorziening. Vervolgens zijn er drie werksessies gehouden, twee online en de afsluitende fysiek. In de eerste sessie hebben we gesproken met raads- en statenleden over hun wensen wat betreft informatievoorziening, de manier waarop de rapportages van de ODZOB in hun vergaderingen worden besproken en welke aandachtspunten zij daarbij naar voren brengen. Deze wensen bestonden onder andere uit meer inzicht in de verhalen achter de cijfers, het proces van vergunningverlening, en beknopte informatie, bijvoorbeeld in een factsheet, die is toegespitst op de eigen gemeente. Dit hebben we gespiegeld in een tweede sessie, met leden van het algemeen en dagelijks bestuur van de ODZOB, om na te gaan waarover naar hun idee de vragen van raads- en statenleden gaan en welke inzet de bestuurders plegen om raads- en statenleden te betrekken bij de omgevingsdienst.

In de afsluitende sessie met bestuurders, volksvertegenwoordigers en de ODZOB, hebben we teruggeblikt op de opbrengsten van de twee werksessies en daarna in een viertal groepen gewerkt aan het maken van doelenbomen, om de gemeentelijke en provinciale doelen aan de activiteiten en ambities van de ODZOB te koppelen. Op basis hiervan hebben we als eindproduct een aantal aanbevelingen voor de verbetering van de informatievoorziening gedaan en dit concreet vertaald in twee doelenbomen die hierbij behulpzaam kunnen zijn.

4.2.2 Omgevingsdienst Regio Utrecht

Kerninformatie

De Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) is in 2012 opgericht. De directeur, Arnold van Vuuren, is sinds januari 2020 werkzaam voor de ODRU. De voorzitter is Sjors Fröhlich, burgemeester van Vijfheerenlanden.

Deelnemers van de ODRU zijn de gemeenten:

- Bunnik
- De Bilt
- De Ronde Venen
- IJsselstein
- Montfoort
- Oudewater
- Renswoude
- Rhenen
- Stichtse Vecht
- Utrechtse Heuvelrug
- Veenendaal
- Vijfheerenlanden
- Woerden
- Wijk bij Duurstede
- Zeist

Opzet

Parallel aan het onderzoek van het IBP-VTH en Berenschot was een werkgroep van de ODRU bezig met een doorontwikkeling van de huidige rapportage. In het kader van deze pilot is aangesloten bij deze bestaande werkgroep van de ODRU. Er zijn daarbij gesprekken gevoerd met raadsrapporteurs van deelnemende gemeenten om hun wensen aangaande de informatievoorziening te inventariseren. Deze wensen waren bijvoorbeeld meer inzicht in de wijze waarop de omgevingsdienst bepaalde activiteiten uitvoert, en de aansluiting van het werk van de omgevingsdienst op de gemeentelijke beleidsprioriteiten. Dit heeft geresulteerd in een aantal richtinggevendende aanbevelingen die de ODRU-werkgroep kan gebruiken in de doorontwikkeling van de eigen rapportage, waaronder ook het periodiek uitnodigen van raadsleden bij activiteiten van omgevingsdiensten (bijv. een luchtmeting) zodat er meer begrip ontstaat voor het werk van de omgevingsdienst.²⁴

4.2.3 Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Kerninformatie

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) is in 2013 opgericht. Sinds november 2022 is Steve Kuils directeur van de omgevingsdienst. Harold Zoet, gedeputeerde van de provincie Gelderland, is voorzitter van het dagelijks bestuur.

Deelnemers van de ODRN zijn de gemeenten:

- Berg en Dal
- Beuningen
- Druten
- Heumen
- Nijmegen
- Wijchen

De zevende deelnemer is de provincie Gelderland. Ook Overijssel heeft een aantal taken bij de ODRN belegd.

De ODRN is één van de zes omgevingsdiensten die Seveso-taken uitvoeren (voorheen Brzo).

Opzet

We hebben diverse voorbereidende gesprekken gevoerd met adviseurs van de ODRN over de invulling van de pilot. Bij de start van de pilot lag de focus op de analyse van documenten als jaarrapportages en infographics om een beeld te krijgen van de informatievoorziening. Ook hebben we de coalitieakkoorden van de provincie en gemeenten geanalyseerd op de beleidsdoelen die raken aan de taken van de omgevingsdienst om zo de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende beleidsdoelen in kaart te brengen.

In een werksessie met raads- en statenleden kwam aan de orde welke informatiebehoefte zij hebben, welke doelen zij graag willen zien in een rapportage en op welke manier zij deze doelen willen zien, bijvoorbeeld keuzes tussen: 'cijfers en indicatoren of meer verhalend'; 'hoofdpijnen of details'; 'hoeveel maatwerk'. In een tweede werksessie met de directeur van de ODRN en AB-leden hebben we besproken hoe zij nu raads- en statenleden over de ODRN informeren, hoe het rapporteren over doelen tegemoet kan komen aan de behoefte van de raad- en statenleden en welke aanpassingen dit vraagt ten opzichte van de huidige werkwijze. In onze aanbevelingen schetsen we een aantal mogelijkheden om beter gebruik te maken van de bestaande informatie om raads- en statenleden bij de doelen van de omgevingsdienst te betrekken.

²⁴ Verdere concrete suggesties staan opgenomen in hoofdstuk 4.3 van deze rapportage.

4.2.4 Omgevingsdienst Twente

Kerninformatie

De Omgevingsdienst Twente (OD Twente) is sinds 1 januari 2019 operationeel. Een jaar eerder, sinds januari 2018, is Jan Willem Strebuis directeur van de omgevingsdienst. De voorzitter is Patrick Welman, burgemeester van Oldenzaal.

Deelnemers aan de OD Twente zijn de gemeenten:

- Almelo
- Borne
- Dinkelland
- Enschede
- Haaksbergen
- Hellendoorn
- Hengelo
- Hof van Twente
- Losser
- Oldenzaal
- Rijssen-Holtten
- Tubbergen
- Twenterand
- Wierden

Opzet

In een viertal stappen is gekeken hoe de horizontale verantwoording bij de OD Twente kan worden versterkt:

1. Eerst is de meest recente rapportage van de OD Twente die de raadsleden van de deelnemende gemeenten heeft bereikt, bestudeerd. Deze stukken zijn aangeleverd door onze contactpersoon van deze pilot.
2. Vervolgens zijn er gesprekken gevoerd met een tweetal raadsleden. Met hen is besproken in hoeverre deze rapportage aansluit bij hun informatiebehoefte, en welke ruimte ze zien voor verbetering van deze rapportage.
3. Daarna is gesproken met de directeur van de omgevingsdienst en enkele wethouders die tevens AB-leden zijn. Ook met hen is gesproken over de aansluiting bij de informatiebehoefte van raadsleden.
4. Ten slotte heeft er een afrondende sessie plaatsgevonden waarvoor de personen uit stappen 2 en 3 zijn uitgenodigd. In deze sessie zijn bevindingen en aanbevelingen ter versterking van de horizontale verantwoording toegelicht.

Een concrete aanbeveling uit deze pilot was om te gaan werken met een oplegger. In deze oplegger kan dan basisinformatie over de omgevingsdienst en de taken en activiteiten van de omgevingsdienst worden opgenomen, alsook een beknopte beschrijving hoe de taken door de omgevingsdienst worden uitgevoerd.

4.3 Het benutten van middelen uit de gereedschapskist

Op basis van de pilots komen wij tot vier aanbevelingen die de horizontale verantwoording kunnen verbeteren. Deze aanbevelingen zijn concrete manieren waarop de instrumenten uit de gereedschapskist²⁵ in te zetten zijn. Het succes van de toepassing van deze aanbevelingen zal contextafhankelijk zijn. Het wondermiddel hebben wij niet gevonden. Maar op basis van de pilots die wij hebben doorlopen zal de horizontale verantwoording kunnen worden verbeterd door in te zetten op onderstaande aanbevelingen.

²⁵ Met gereedschapskist wordt bedoeld het geheel aan instrumenten die de horizontale verantwoording versterken. Zie ook hoofdstuk 3.4 van deze rapportage.

4.3.1 De aanbevelingen

Aanbeveling 1: Werken vanuit alléén het juridische kader van de Wgr is onvoldoende voor een sterke horizontale verantwoording. Zoek daarom ook contact tussen omgevingsdienst en raden/staten.

In de pilots is meermaals door betrokkenen benoemd dat de omgevingsdienst een zogeheten 'collegeregeling' is. Dat wil zeggen dat het een regeling is die getroffen is tussen de colleges van B&W of GS van de deelnemers.²⁶ Dit principiële uitgangspunt dat de omgevingsdienst een collegeregeling is, werkt ook door in de cultuur van de omgevingsdiensten, en in de werkwijzen van omgevingsdiensten ten opzichte van raden en staten. Raden en provinciale staten worden op afstand gezet en op afstand gehouden. De omgevingsdienst voorziet het AB (als hoogste orgaan van de gemeenschappelijke regeling) van informatie, en het is vervolgens aan ieder individueel AB-lid om de eigen raad of staten hierover te informeren. Dit laatste vindt vooral plaats tijdens de verplichte jaarlijkse P&C-cyclus.

Onze bevinding is dat deze formele juridische benadering onvoldoende is om tot een sterke horizontale verantwoording te komen. Het is in beginsel de minimale basislijn waaraan moet worden voldaan. Maar om tot een verbetering in de horizontale verantwoording te komen is het aan te bevelen dat omgevingsdiensten en raden/staten ook tussentijds direct contact hebben.

Omgevingsdiensten moeten namelijk niet uit het oog verliezen dat raden en staten drie belangrijke taken en rollen te vervullen hebben: een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol.

Dit betekent dat raden en staten belangrijke kaders voor de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving stellen, daar het budget voor vrijmaken (het budgetrecht) en de realisatie van deze beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving controleren. Daarnaast hebben raden en staten onder andere ook een rol in het vaststellen van de toezicht- en handhavingsstrategie van de omgevingsdienst. Door de nabijheid van raden en staten bij het werk van de omgevingsdiensten te organiseren, in aanvulling op de formele contactmomenten uit de Wgr, kan de horizontale verantwoording worden verbeterd.

Raden/provinciale staten kunnen:

- een raads-/statenrapporteur aanstellen
- gaan werken met een *Petit Comité* van samenwerkende rapporteurs
- gaan werken met een raadsadviescommissie.²⁷

Omgevingsdiensten kunnen:

- periodiek (bijvoorbeeld 3-maandelijks) een ronde doen langs raden/staten
- werkbezoeken en/of informatiemarkten organiseren.

Omgevingsdiensten en bevoegd gezag kunnen:

- gezamenlijk de (driemaandelijke) sessies inhoudelijk voorbereiden en vormgeven
- inhoud van sessies, werkbezoeken en informatiemarkten gezamenlijk ijkken op recente en relevante praktijkcasussen die hebben gespeeld.

Aanbeveling 2: Versterk de (basis)kennis van raads- en statenleden over het waarom én het werk van omgevingsdiensten. Hiermee ontstaat een positieve grondhouding richting omgevingsdiensten.

²⁶ Voor een verdere uiteenzetting, zie ook hoofdstuk 2 van deze rapportage.

²⁷ Zie ook paragraaf 2.4 van deze rapportage m.b.t. belangrijke wijzigingen uit de Wgr 2022.

Uit onze pilots is nadrukkelijk naar voren gekomen dat raads- en statenleden in hoge mate verschillen in de basiskennis (en daarmee de mate van begrip die ze hebben) aangaande hetgeen een omgevingsdienst doet. Deze mate van kennis en begrip inzake de taken van een omgevingsdienst bepaalt de mate van vertrouwen die een raadslid heeft in het werk van een omgevingsdienst. Een raads- of statenlid dat vanuit een **positieve grondhouding** de omgevingsdienst tegemoet treedt zal – zo blijkt uit de pilots – de informatie die het over de omgevingsdienst ontvangt anders lezen dan een raadslid dat **terughoudend** is over de meerwaarde van een omgevingsdienst.

- **Inzake terughoudende grondhouding.** Naarmate er minder draagvlak is voor de omgevingsdienst, is onze bevinding dat door een raads- of statenlid het doel van de omgevingsdienst wordt bevestigd (waarom zitten we in dit samenwerkingsverband?). Onterecht ontstaat er soms de indruk dat het beleggen van bepaalde taken bij omgevingsdiensten optioneel is.

Daarbij wordt er op het niveau van de bedrijfsvoering (*output*) gedetailleerde informatie gevraagd over de omgevingsdienst. Te denken valt dan aan:

- inzage in wat de omgevingsdienst heeft gekost en een verantwoording voor wat betreft kostentoeenames
- aantallen behandelde vergunningsaanvragen
- aantallen uitgevoerde controles
- aantallen handhavingsacties
- aanrijtijden
- etc.

Daarnaast is onze bevinding dat zodra er sprake is van scepsis in de richting van de omgevingsdienst, men geneigd is de wijze waarop de omgevingsdienst werkt en de efficiëntie daarvan te bevragen. Het draait met andere woorden vooral om de kosten, terwijl het zicht op de impact en meerwaarde van de omgevingsdienst minder scherp is.

- **Inzake positieve grondhouding.** Naarmate er meer *vertrouwen* is in de omgevingsdienst, is onze bevinding dat een gesprek met én over omgevingsdiensten eerder zal gaan over de gewenste effecten (*outcome*) van het werk dat de omgevingsdienst uitvoert. Men snapt het doel en meerwaarde van de samenwerking, en heeft begrip voor de complexiteit van het werk van de omgevingsdienst. Hierdoor komen raads- resp. statenleden eerder met het AB-lid te spreken over wat de gewenste *outcome* van het beleid is in de fysieke leefomgeving, en hoe het werk van de omgevingsdienst aan deze gewenste *outcome* een bijdrage kan leveren. Te denken valt dan aan:
 - Welke prioriteiten hebben de raad resp. staten voor de fysieke leefomgeving? (Bijv. luchtkwaliteit, duurzaamheid.)
 - Wat heeft de omgevingsdienst nodig om een goede bijdrage aan de realisatie van deze beleidsprioriteiten te leveren?
 - etc.

Om tot een gesprek over de *outcome* en 'gewenste effecten op de fysieke leefomgeving' te komen zal eerst de mate van vertrouwen in de omgevingsdienst moeten worden vergroot. Verschillende partijen kunnen een rol spelen in het vergroten van de basiskennis (en daardoor het vertrouwen) door concrete en beknopte kennisproducten te ontwikkelen.

IenW en ODNL kunnen:

- beknopte hand-outs ontwikkelen (max. twee A4) met daarin de ontstaansgeschiedenis van omgevingsdiensten, het doel van omgevingsdiensten, en wat er allemaal in het basistakenpakket zit en waarom.

ODNL, VNG en IPO kunnen:

- een beknopte hand-out ontwikkelen (max. twee A4) met daarin belangrijke informatie over de taken en bevoegdheden van raads- en statenleden in relatie tot omgevingsdiensten en aan welke 'knoppen' de gemeenteraad en GS kunnen draaien.

Omgevingsdiensten en bevoegd gezag kunnen:

- gezamenlijk een beknopte hand-out ontwikkelen (max. twee A4) met daarin belangrijke context over het samenwerkingsverband en de werkzaamheden die worden uitgevoerd.
- doorlopend bovenstaande informatie gezamenlijk onder de aandacht brengen bij raads- en statenleden, en ten minste tijdens de jaarlijkse behandeling van de begroting van de gemeenschappelijke regeling (het liefst in voorbereiding op deze jaarlijkse behandeling).

Aanbeveling 3: Zoek in de rapportage aansluiting bij de ontvanger van de informatie en de lokale prioriteiten van deelnemers.

Tijdens een aantal pilots bleek dat gemeenteraden en staten in de jaarlijkse P&C-verantwoordingcyclus een 'one-size fits all'-rapportage toegestuurd krijgen. Daarmee wordt bedoeld dat het om dezelfde rapportage vanuit de omgevingsdienst gaat die in diezelfde vorm ook naar het DB, AB en ambtelijke organisatie is gestuurd. Het gaat dan soms om meer dan 200 pagina's aan rapportage. Deze worden vervolgens in dezelfde raads-/statenvergadering behandeld waar ook andere verbonden partijen aan bod komen.

Ook werd aangegeven dat de hoeveelheid informatie en de presentatie van de informatie niet bevorderlijk is om tot dat gesprek over de effecten en realisatie van beleidsdoelen te komen. Ook werd aangegeven dat volksvertegenwoordigers onvoldoende worden meegenomen in de betekenis van de informatie. Hierdoor vervallen gesprekken veelal in financiële aspecten: wat heeft het gekost, en hoeveel hebben we daarvoor teruggekregen?

Zodra de rapportages nauwkeurig worden gelezen, blijkt dat omgevingsdiensten veel activiteiten ontplooiën die bijdragen aan de lokale beleidsdoelen van gemeenten en regionale beleidsdoelen van provincies. Desondanks wordt over deze beleidsdoelen in de raads-/statenvergaderingen maar zelden het gesprek gevoerd.

Het ontwikkelen van een gestandaardiseerde oplegger met daarin de kerninformatie uit de jaarrapportages kan voor een betere aansluiting zorgen tussen het werk van omgevingsdiensten en de beleidsprioriteiten van de gemeente en provincie. Zo'n oplegger kan dan jaarlijks opnieuw worden ingevuld met de voor dat jaar relevante kerninformatie. Casussen kunnen daar ook ter illustratie in worden opgenomen om de praktijk weer te geven.

Ons advies is om iedere rapportage te beginnen met een samenvatting of oplegger van maximaal twee pagina's waarin de basis van wat een omgevingsdienst *is*, en wat een omgevingsdienst *doet* wordt samengevat. Daarbij moet in het oog gehouden worden dat sommige aspecten wettelijk verplicht zijn, en dat dus niet aan alle knoppen te draaien valt. Zo'n oplegger kan ook in een video-format worden gegoten (zie bijvoorbeeld: <https://www.youtube.com/watch?v=d0kEF5EENI4>). Benut de samenvatting of oplegger vervolgens ook om op hoofdlijnen alvast uit te leggen *hoe* de omgevingsdienst het werk doet, bijvoorbeeld:

- een samenvatting van de vergunningverlenings-, toezichts- en handhavings- en adviesstrategie waarin de verschillende processtappen staan uitgetekend
- waarom luchtmetingen, geluidsmeting of inspectie worden gedaan
- hoe deze inspecties bij bedrijven worden uitgevoerd.

Door bij deze basis te beginnen wordt een raads- resp. statenlid voorzien van de context waarbinnen een omgevingsdienst het werk uitvoert, alvorens de meer cijfermatige *output* aan bod komt. Bied in de rapportage en oplegger vervolgens ook doorklikmogelijkheden voor wie meer informatie wil, maar houd het in de basis simpel en overzichtelijk. En bied aanknopingspunten voor raads- en statenleden om verder het gesprek over te voeren met bijvoorbeeld de wethouder of gedeputeerde, maar ook de omgevingsdienst.

Daarnaast is het te adviseren om als omgevingsdienst ook goed aansluiting te zoeken tussen de oplegger en de beleidsdoelen van de gemeente en provincie. is Deze beleidsdoelen zijn namelijk niet statisch. Omgevingsdiensten kunnen hiervoor putten uit de coalitieakkoorden van de deelnemers, en in aanvulling hierop kunnen de omgevingsdienst en de deelnemers ook jaarlijks (in aanloop naar de vergadering waarin de verantwoording centraal staat) het gesprek voeren over de beleidsdoelen voor komend jaar. Dit kan vervolgens weer extra aandacht krijgen in de verantwoording.

Omgevingsdiensten en ODNL kunnen:

- een gestandaardiseerde oplegger voor bij de jaarrapportages ontwikkelen, met daarin belangrijke kerninformatie.

Omgevingsdiensten kunnen:

- coalitieakkoorden analyseren op lokale beleidsprioriteiten
- periodiek (ten minste jaarlijks) in gesprek gaan met volksvertegenwoordigers over de beleidsprioriteiten voor dat jaar.

Omgevingsdiensten en bevoegd gezag kunnen:

- Via de lijn van ambtelijk eigenaar, ambtelijk opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk de inhoud van informatieproducten (bijv. de oplegger) ijkten op de beleidsprioriteiten die in de afgelopen periode centraal hebben gestaan.

Aanbeveling 4: Ontwikkel als omgevingsdienst een doorlopende en meerjarige communicatiestrategie die aansluit op de zittingsperiode van de gemeenteraad en PS.

Onze bevinding uit de pilots is, dat zodra het kennisniveau van raads- en statenleden op peil is, de gesprekken met én over omgevingsdiensten inhoudelijk van aard zijn en gaan over de effecten van het gevoerde beleid op de fysieke leefomgeving. Maar door een gebrek aan tijd bij raads- en statenleden (het is en blijft een nevenfunctie waarin keuzes worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld) en door de vierjaarlijkse wisseling van samenstelling van raden en staten zakt basiskennis over wat een omgevingsdienst is en hoe deze het werk uitvoert, snel weg.

Het blijvend vergroten van kennis bij raads- en statenleden, en het goed laten landen van de veelheid aan informatie en de eerdergenoemde hand-outs vraagt daarom om een doorlopende en meerjarige communicatiestrategie vanuit de omgevingsdiensten. Bij het ontbreken van een doorlopende communicatiestrategie zullen eerdere aanbevelingen weinig effectief zijn.

Wij beseffen goed dat het opzetten van een communicatiestrategie tijd en capaciteit kost, iets wat beperkt beschikbaar is en waarvoor deelnemers van omgevingsdiensten uiteindelijk de rekening betalen. Daarom zouden het ministerie van IenW en ODNL een rol moeten spelen in het ontwikkelen van basisinformatie over omgevingsdiensten en basishand-outs over de werking, taken en activiteiten die omgevingsdiensten uitvoeren, alsook gestandaardiseerde opleggers die omgevingsdiensten kunnen benutten in de horizontale verantwoording.²⁸ Daarnaast kunnen IenW en ODNL de communicatiestrategie ook op hoofdlijnen vormgeven. Omgevingsdiensten, provincies en gemeenten kunnen deze vervolgens nadere vorm en invulling geven met daarin ook aanvullingen en belangrijke lokale context.

Ons advies is om de communicatiestrategie vorm te geven in aansluiting op de vierjarige zittingsperiode van de gemeenteraad en PS. Zodra de nieuwe raads- en statenleden zijn geïnstalleerd kunnen omgevingsdiensten proactief de verschillende hand-outs onder de aandacht brengen bij de gemeenteraad en PS en kunnen de eerste kennismakingen met het werk van de omgevingsdienst worden ingepland. Vervolgens kan de communicatiestrategie ook bestaan uit andere contactmomenten. Concrete suggesties zijn:

- periodieke (3-maandelijks) presentaties aan de gemeenteraden en PS
- het bespreken van casussen die aansluiten op lokale en regionale beleidsdoelen
- het organiseren van werkbezoeken naar omgevingsdiensten
- het uitnodigen van volksvertegenwoordigers bij lucht- en geluidmetingen
- het organiseren van informatiesessies en informatiemarkten waar het werk van de omgevingsdienst wordt uitgelegd.

Doorlopend kunnen ook de hand-outs met basisinformatie onder de aandacht worden gebracht ter bestendinging van de basiskennis.

Met deze aanpak krijgen raads- en statenleden gedurende het jaar de mogelijkheid betrokken te worden bij het werk van omgevingsdiensten en blijven ze ook geïnformeerd over het werk en de werkwijze van omgevingsdiensten. Doordat ze zo beter op de hoogte zijn van de materie, ontstaat waarschijnlijk ook het gesprek over de effecten van het beleid en de aansluiting op de beleidsdoelen van de gemeenten en provincie. De horizontale verantwoording kan vervolgens als belangrijk onderdeel ingebed worden in deze bredere communicatiestrategie. Niet alleen als jaarlijks verantwoordingsmoment in lijn met de minimale verplichtingen uit de Wgr, maar als één van de andere contactmomenten, met een focus meer op het inhoudelijke gesprek.

²⁸ Zie ook aanbevelingen 2 en 3 hierboven.

IenW en ODNL kunnen:

- een gestandaardiseerde communicatiestrategie op hoofdlijnen uittekenen die aansluit op de vierjarige zittingsperiode van de gemeenteraad en PS.

Omgevingsdiensten en bevoegd gezag kunnen:

- gezamenlijk optrekken en lering trekken uit de onderzoeksrapporten van: de lokale/regionale rekenkamers; het tweejaarlijkse 'Omgevingsdienst in beeld'-rapport; en de visitatie- en rode draden rapporten van ODNL.

Omgevingsdiensten kunnen:

- doorlopend een meerjarige communicatiestrategie inzetten, waarbinnen ze
 - kennisproducten onder de aandacht brengen
 - na zitting een ronde langs de raden en PS doen
 - periodieke (driemaandelijks) presentaties aan de gemeenteraden en PS geven
 - casussen bespreken die aansluiten op lokale en regionale beleidsdoelen
 - werkbezoeken naar omgevingsdiensten organiseren
 - volksvertegenwoordigers bij lucht- en geluidmetingen uitnodigen
 - informatiesessies en informatiemarkten organiseren waar het werk van de omgevingsdienst wordt uitgelegd.
- proactief met raden en staten het gesprek voeren over onderzoeksrapporten van: de lokale/regionale rekenkamers; het tweejaarlijkse 'Omgevingsdienst in beeld'-rapport; en de visitatie- en rode draden rapporten van ODNL.

BIJLAGE

Bijlage 1. Uitsplitsing taken en bevoegdheden per gremium

Rol aan de zijde van omgevingsdiensten			Rol aan de zijde van de deelnemers (gemeenten resp. provincies)			
Algemeen bestuur GR	Dagelijks bestuur GR	Directeur en ambtenaren GR	Gemeenteraad resp. provinciale staten	College B&W resp. gedeputeerde staten	Ambtenaren gemeente / provincie	
Producten waarin een GR moet voorzien, gegeven de Wgr en Gemeentewet / Provinciewet			Gemeenschappelijke openbare lichamen hebben vanuit de Wgr de plicht om jaarlijks – vóór 30 april – de algemene financiële en beleidsmatige kaders (de zogeheten kadernota) en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten en staten van de deelnemende provincies te sturen. Deze kadernota wordt vanuit het DB direct aan de raad resp. staten gestuurd. ²⁹ Daarbij dient de begroting twee weken na vaststelling door het AB – en in ieder geval vóór 15 september – vanuit het DB direct aan de raad resp. staten te worden gestuurd. ³⁰ Ook is er sprake van een algemene informatieplicht vanuit het bestuur van de GR aan raden resp. staten, wat nadere invulling dient te krijgen in de tekst van de regeling zelf. ³¹ Naast de plichten vanuit de Wgr gelden ook de overige bepalingen uit de Gemeentewet resp. Provinciewet voor wat betreft informatievoorziening vanuit het college aan de raad resp. GS aan de staten, en de kaderstelling en controle vanuit raad resp. staten op het college. Deze dynamiek is hieronder op hoofdlijnen uitgewerkt.			
Formele rol (vanuit Wgr & Gemeentewet / Provinciewet)	Het hoofd van het openbaar lichaam. Is eindverantwoordelijk en legt zodoende aan niemand verantwoording af.	Vorbereiden en uitvoeren van besluiten van het AB; voeren dagelijks bestuur. Legt verantwoording af aan het AB.	Ondersteunen het DB in de werkzaamheden en voeren het beleid van het DB en de colleges uit (in geval van mandaat).	Stellen van kaders voor het college (en indirect dus ook AB), controleren naleving van deze kaders, en vertegenwoordigen van de inwoners van de gemeente resp. provincie. Raad en provinciale staten staan aan het hoofd van de gemeente resp. de provincie en zijn eindverantwoordelijk. Zij leggen dus aan niemand verantwoording af.	Vorbereiden en uitvoeren van besluiten van de raad resp. staten. Legt formeel aan raad resp. staten verantwoording af over al het gevoerde beleid.	Ondersteunen het college in de werkzaamheden en voeren het beleid van het college uit, voor zover niet gemandateerd aan de omgevingsdienst.

²⁹ Artikel 58b Wgr

³⁰ Artikel 58 Wgr

³¹ Artikel 17 Wgr

Rol aan de zijde van omgevingsdiensten				Rol aan de zijde van de deelnemers (gemeenten resp. provincies)		
	Algemeen bestuur GR	Dagelijks bestuur GR	Directeur en ambtenaren GR	Gemeenteraad resp. provinciale staten	College B&W resp. gedeputeerde staten	Ambtenaren gemeente / provincie
Informele rol (vanuit Wgr & Gemeente- /Provinciewet)	<p>Overleg van de eigenaren van de GR.</p> <p>Intern opdrachtgever aan het DB.</p> <p>Individueel AB-lid is opdrachtnemer van én legt verantwoording af aan het eigen college.</p>	<p>Opdrachtnemer van het AB.</p> <p>Opdrachtgever aan de directeur van de GR.</p>	<p>Opdrachtnemer van het DB en de colleges (in geval van mandaat).</p>	<p>Geeft kaders mee aan college.</p> <p>Vraagt informatie op bij college resp. bestuur omgevingsdienst over wat binnen de GR gebeurt.</p>	<p>Krijgt kaders mee van gemeenteraad / provinciale staten, Verpakt dit – in combinatie met andere (wettelijke) kaders – in opdracht aan individueel AB-lid.</p> <p>Legt als geheel verantwoording af aan raad resp. PS.</p>	<p>Ondersteunen het college in de werkzaamheden en voeren het beleid van het college uit, voor zover niet gemandateerd aan de omgevingsdienst.</p>
Taken en verantwoordelijkheden (vanuit Wgr & Gemeente- /Provinciewet)	<p>Afstemming over alle deelbelangen en afweging van deze belangen.</p> <p>Stuurt op het belang van de zelfstandige organisatie, de lange termijn, de opdracht, continuïteit en financiën.</p> <p>Eindverantwoordelijk voor alles wat binnen de GR gebeurt.</p>	<p>Belast met de dagelijkse aangelegenheden, zoals personele aangelegenheden en privaatrechtelijke rechtshandelingen.</p>	<p>Ondersteunen het DB in de werkzaamheden en voeren het beleid van het DB en de colleges uit.</p>	<p>Belast met kaders stellen aan het college, en controleren van deze kaders, en het vertegenwoordigen van de inwoners van de gemeente.</p>	<p>Belast met de dagelijkse aangelegenheden binnen de gemeente resp. provincie, en geven uitvoering aan de kaders meegegeven vanuit de raad resp. staten.</p> <p>Voorziet raad resp. staten van informatie, ook over hetgeen in de GR gebeurt.</p>	<p>Ondersteunen het college in de werkzaamheden en voeren het beleid van het college uit, voor zover niet gemandateerd aan de omgevingsdienst.</p>

Rol aan de zijde van omgevingsdiensten			Rol aan de zijde van de deelnemers (gemeenten resp. provincies)		
Algemeen bestuur GR	Dagelijks bestuur GR	Directeur en ambtenaren GR	Gemeenteraad resp. provinciale staten	College B&W resp. gedeputeerde staten	Ambtenaren gemeente / provincie
<p>VTHA-specifieke taken en producten voor omgevingsdiensten (op basis van Omgevingswet, Omgevingsbesluit en Besluit OM-afdoening)</p>					
<ol style="list-style-type: none"> Artikel 18.22 van de Ow geeft aan dat de gemeenten en provincies minimaal een aantal uitvoeringstaken moeten beleggen bij een omgevingsdienst. Welke dit zijn staat vermeld artikel 13.12 en bijlage VI van het Ob.³² Er zijn ook zes bijzondere omgevingsdiensten waar onder andere het toezicht op de bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen is ondergebracht. Artikel 18.23 van de Ow gaat over de kwaliteit van de taken die onder het basistakenpakket voor een omgevingsdienst vallen. Dit zijn taken die het bevoegd gezag door een omgevingsdienst moet laten uitvoeren, vanwege de complexiteit, specifieke deskundigheid of bovenlokale dimensie. Hiervoor geldt dat het kwaliteitsniveau via een verordening moet vastliggen. Omdat deze taken verplicht zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten moeten ook zij afspraken maken over de formulering van de kwaliteitscriteria, bijvoorbeeld voor verschillende deskundigheidsgebieden het gewenste opleidingsniveau, het aantal jaren werkervaring, het aantal vliegreuren en de mate van onderlinge vervangbaarheid. Naast hetgeen genoemd onder punt 2 moeten het bevoegde gezag en de omgevingsdienst ook onder andere zogeheten procescriteria vastleggen die zijn gesteld aan de beleidscyclus van VTHA-taken: het uitvoerings- en handhavingsbeleid, inclusief probleemanalyse en doelen (art. 13.5 t/m 7 Ob); het uitvoeringsprogramma (art. 13.8 Ob); de uitvoeringsorganisatie (art. 13.9 Ob); borging van middelen voor de uitvoering van de VTHA-taken (art. 13.10 Ob); het opstellen van (evaluatie)rapportages op grond van art. 13.11 Ob). <p>Aanvullend moet opgemerkt worden dat er ook taken gemandateerd kunnen worden <i>vanuit</i> het college <i>aan</i> de directeur van de OD. In dergelijke gevallen loopt de ambtelijke verantwoording direct vanuit de directeur naar het college. Daarbij is een onderscheid te maken tussen: i) een <u>volledig</u> mandaat aan de directeur (d.w.z., voor zowel primaire besluiten (die dan door ondergeschikten van de directeur worden uitgeoefend) als het afhandelen van bezwaren); ii) een <u>gedeeltelijk</u> mandaat aan de directeur (bijv. alleen primaire besluiten; afhandelen bezwaren blijft de bevoegdheid van het college); of iii) een situatie waarbij de OD <u>alleen het voorbereidende werk doet</u>, en de colleges de besluiten nemen en bezwaren afhandelen. De werkgroep Versterking VTH-stelsel van het Interbestuurlijk Programma (IBP) werkt momenteel aan een modelmandaat.</p> <p>De tabel hieronder is een uitsplitsing van de rollen van ieder gremium in de horizontale verantwoording over deze taken: eerst uitgewerkt in algemene zin, daarna uitgewerkt voor zowel niet-gemandateerde als gemandateerde taken om aan te geven hoe dit van elkaar verschilt. Figuur 3 op pagina 10 is een geïllustreerde weergave van hetgeen opgenomen in onderstaande tabel.</p> <p>Daarnaast is het ook mogelijk dat er vanuit het college (evt. na wensen en bedenkingen raad resp. staten) een 1-op-1-DVO wordt gesloten met de OD om nader invulling te geven aan de uitvoering van de gemandateerde taken.</p>					

³² Naast de verplichte basistaken kunnen ook overige taken bij de OD worden belegd (zoals bouwen, natuur of erfgoed).

Rol aan de zijde van omgevingsdiensten				Rol aan de zijde van de deelnemers (gemeenten resp. provincies)		
	Algemeen bestuur GR	Dagelijks bestuur GR	Directeur en ambtenaren GR	Gemeenteraad resp. provinciale staten	College B&W resp. gedeputeerde staten	Ambtenaren gemeente / provincie
Algemeen	<i>– zie hieronder, dit hangt af ervan of taken en bevoegdheden in mandaat worden uitgevoerd –</i>	Kan directeur instructies geven over opleggen van bestuurlijke strafbeschikkingen.	Opleggen van bestuurlijke strafbeschikkingen. Bereidt risicoanalyse, prioriteitsstelling, toezicht- en handhavingsstrategieën, en verantwoordings-rapportages voor. Valt onder de politieke verantwoordelijkheid van het DB.	Stellen bij verordening regels vast omtrent de uitvoering en handhaving van basistaken. Controleren het college op de naleving van meegegeven kaders van de VTHA-taken.	College stuurt individueel AB-lid aan omtrent uit te voeren VTHA-taken en producten. College informeert de raad/staten over zaken binnen OD. College voorziet aanvullend in informatie die (individuele) raads- resp. statenleden wensen.	Ondersteunen het college in de verantwoording aan de raad/staten.
Voor niet-gemandateerde taken & bevoegdheden	Houdt toezicht op DB, stuurt bij waar nodig. AB-lid informeert college over gang van zaken, vanuit eigen gemeentelijk perspectief.	Ziet toe op de dagelijkse uitvoering taken VTHA en is verantwoordelijk voor inhuur van personeel dat voldoet aan de gestelde kwaliteitscriteria. Ziet toe op de borging van gewenste taken vanuit het AB. Rapporteert over risicoanalyse, prioriteitsstelling, toezicht- en handhavingsstrategieën, en verantwoording-rapportages aan AB.	Geeft advies aan colleges. Verantwoording aan het DB.	<i>– zie hierboven, bij algemeen –</i>	<i>– zie hierboven, bij algemeen –</i>	<i>– zie hierboven, bij algemeen –</i>

Rol aan de zijde van omgevingsdiensten			Rol aan de zijde van de deelnemers (gemeenten resp. provincies)			
Algemeen bestuur GR	Dagelijks bestuur GR	Directeur en ambtenaren GR	Gemeenteraad resp. provinciale staten	College B&W resp. gedeputeerde staten	Ambtenaren gemeente / provincie	
Voor door het college, aan de directeur, gemandateerde taken & bevoegdheden	Geen rol.	Geen rol.	Voert vergunningverlenings-, toezichts-, handhavings- en adviestaken uit. Verantwoording en inlichtingen direct aan college.	– zie hierboven, bij algemeen –	Kan direct formele instructies geven aan de directeur van de OD.	– zie hierboven, bij algemeen –



BIJLAGE

Bijlage 2. Producten en notities ontwikkeld in de pilots

a. Opbrengsten pilot Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

De pilot bij de ODZOB heeft geresulteerd in een memo met de volgende opbrengsten

Resultaat

In de eerste sessie, met vertegenwoordigers uit gemeenteraden en Provinciale Staten, viel een aantal zaken op:

- **Er is behoefte aan cijfers én het verhaal achter de cijfers.** Aan de ene kant willen raads- en statenleden graag meer specifieke informatie toegespitst op hun lokale/provinciale context, bijvoorbeeld over aantallen vergunningen en doorlooptijden. Aan de andere kant moet het niet alleen over de cijfers gaan, maar ook over de praktijk en werkwijze die daar achter zitten, om zo bijvoorbeeld te kunnen duiden waarom een bepaalde vergunning meer tijd kost of waarom de financiële bijdrage van een gemeente omhoog moet.
- **Raden en staten moeten niet te dicht op de uitvoering gaan zitten.** Het is inzichtelijk om te weten hoe processen lopen en wat de omgevingsdienst doet. Een dag meelopen, 'ODZOB on Tour' en ander rechtstreeks contact kunnen bijdragen aan dat inzicht. Maar dat is iets anders dan dat raden en staten zich met de uitvoering gaan bezighouden, dat is aan de omgevingsdienst zelf, aangestuurd door de algemeen en dagelijks bestuurders.
- **De behoefte aan informatie hangt af van hoeveel en welke taken bij de ODZOB zijn belegd.** Sommige gemeenten hebben alleen met de ODZOB te maken voor de basistaken, terwijl andere gemeenten ook verzoektaken bij de ODZOB hebben belegd. Dat maakt uit voor hoe vaak raadsleden iets zien of merken van de ODZOB en daarmee ook voor de informatie waar zij behoefte aan hebben. Er zit daarnaast ook verschil in het karakter van een gemeente: sommige zijn sterk agrarisch, waardoor men bijvoorbeeld rondom stikstof de ODZOB veel tegenkomt, andere zijn stedelijker en komen veel de ODZOB tegen via het thema woningbouw.
- **Over het nut van factsheets en infographics wordt verschillend gedacht.** De ODZOB is één van de vele gemeenschappelijke regelingen waar raden en staten informatie van krijgen en het totaal van al die rapportages wordt als veel (tegelijk) gezien ("hele boekwerken"). Variatie in manieren van informatievoorziening en ook meer beknopte informatie is dus wenselijk. Een factsheet en/of infographic kan in die behoefte voorzien, maar er is nog geen gezamenlijk beeld van wat er dan in zo'n factsheet moet. De één wil vooral zien hoe de omgevingsdienst als geheel op de verschillende taken presteert, de ander wil vooral informatie over de eigen gemeente.
- **Er is verbetering mogelijk in de manier waarop de raden de stukken van de ODZOB voorbereiden en bespreken.** Het vraagt ook enige ervaring van raads- en statenleden om te begrijpen hoe je de stukken van de ODZOB het beste kunt lezen – waar moet je op letten, wat kun je overslaan? Het zou kunnen helpen om daar binnen de raad of de staten afspraken over te maken en de taken te verdelen – bijvoorbeeld dat een aantal mensen bij elkaar gaat zitten om door de informatie heen te lopen samen met de wethouder en de ambtenaren, zodat het debat in de raad daarna over de hoofdlijnen gaat.

Bij de sessie met algemeen en dagelijks bestuurders en vertegenwoordiging van de omgevingsdienst hebben we gevraagd om een reflectie op de bovenstaande punten en naar manieren om de informatievoorziening meer op de doelen te richten. Veel bestuurders bevestigen dat het gesprek met de raad over de ODZOB vooral **over de financiën en over vergunningen** gaat. Volgens hen is dat vooral omdat raadsleden weinig inzicht hebben in wat de ODZOB precies is en doet, en financiën en vergunningen thema's zijn waar ze wél iets van begrijpen. Zij

herkennen ook dat het met alle gemeenschappelijke regelingen lastig is om alles uitgebreid en diepgaand te bespreken.

Vanwege berichtgeving in de regionale media over onrust binnen de ODZOB gingen sommige raden ook sterk in op de bedrijfsvoering, zoals de inhuur van personeel en het ziekteverzuim. Gemeenten die bouwtaken bij de ODZOB hebben belegd, merken dat raadsleden vragen stellen over vergunningverlening, doorlooptijden en handhaving naar aanleiding van klachten van inwoners of bedrijven. Om meer inzicht te krijgen, is de **ODZOB on Tour** volgens de bestuurders een mooi instrument. Het gesprek met de raad gaat daarna ook meer over de inhoud, al ebt het effect na enige tijd ook weer weg, dus dat directere contact blijft nodig om de afstand te overbruggen.

Een andere manier om met de raad over de inhoud te spreken is het delen van het **werkprogramma**, hoewel dit in de praktijk ingewikkeld bleek. In sommige raden is het ook alleen ter kennisname aangenomen en niet verder besproken. Waar dat wel gebeurde, vonden raadsleden het lastig om te bedenken wat ze ermee moesten en ging het al snel niet meer over de hoofdlijnen, maar over details. Verschillende bestuurders vinden het ook niet het geschikte document om het gesprek met de raad te voeren. Op zich is het goed om bijvoorbeeld via het onderscheid basistaken, verzoektaken en collectief programma de focus op de inhoud te leggen, maar hoe krijg je dat bij de raad voor elkaar?

Volgens de bestuurders is een **infographic** een goede stap om kort te kunnen vertellen wat er in een jaar is gebeurd. Omdat er 21 gemeenten en een provincie deelnemen in de ODZOB, zal iedereen een net iets andere behoefte hebben wat er in zo'n infographic moet staan. In het algemeen bestuur wordt ook besproken welke diensten of producten van de ODZOB het meest relevant zijn voor elke gemeente en de infographic kan daar deels op inspelen.

Bovendien moet er rekening worden gehouden met wat er realistisch door de ODZOB kan worden verzameld en geregistreerd en hoe dit past in wat de ODZOB nu al doet ter verbetering van de informatiehuishouding. Want op zich spreek het ook de ODZOB aan om op deze manier te werken en gerichte **dashboards** te bouwen. Daarbij is ook aandacht voor de herhaalbaarheid, zodat informatie van een aantal jaar naast elkaar kan gelegd kan worden en specifieke thema's aangewezen kunnen worden die door de tijd heen meer aandacht behoeven.

In de coalitieprogramma's staat weinig specifieke tekst over de omgevingsdienst opgenomen. Wel zijn er inhoudelijke verbindingen te leggen met thema's als een **goed woon- en werkklimaat, gezonde leefomgeving, het buitengebied, de toekomst van (agrarische) bedrijven, gezondheid, goede en snelle vergunningverlening**.

Doelenboom

In de laatste sessie zijn raads- en statenleden, bestuurders en Omgevingsdienst in drie rondes in gesprek gegaan over de verbinding van gemeentelijke en provinciale doelen met de missie en visie van de ODZOB: veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en fysieke leefomgeving. Ter illustratie laten we hier zien wat dit voor het thema **veiligheid** heeft opgeleverd:



Wat opvalt is dat met name de lokale en regionale thema's zijn genoemd die samenhangen met de taken van de omgevingsdienst, maar nog niet concreet is gemaakt welke doelen moeten worden behaald. De gebruikte termen zijn ook nog redelijk abstract – dit geldt ook voor **gezondheid**, waar geluid, lucht, water en bodem zijn benoemd, of **duurzaamheid**, met thema's als klimaatadaptatie, energietransitie, en mobiliteit. Bij **fysieke leefomgeving** waren de thema's met name op het proces en minder op de inhoud gericht, zoals aantallen aanvragen, doorlooptijden, uitvoerbaarheid en voorspelbaarheid.

Voor een uiteindelijke doelenboom is het nodig om ook te formuleren: 1) wat willen we bereiken en 2) wat gaan we daarvoor doen – met andere woorden, welke middelen zetten we in voor het behalen van de doelen. Zie het voorbeeld van het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen: bij welke gemeenten speelt dit, welke mate van veiligheid en bescherming van hun inwoners willen gemeenten bieden en ligt de nadruk op handhaving, bewustwording of nog op iets anders om die veiligheid voor elkaar te krijgen? Zo'n verdere uitwerking is nodig voor alle thema's die hier zijn genoemd.

Bij de doelenboom kwamen in de gesprekken verschillende andere suggesties naar voren, die het nut van deze manier van sturen en verantwoorden onderschrijven. Het concreet formuleren van doelen maakt het mogelijk om vooraf afspraken te maken over de monitoring van het halen van die doelen en achteraf specifiek hierover te rapporteren. Daarmee wordt de informatievoorziening en verantwoording ook scherper en meer toegespitst op de belangrijke doelen binnen veiligheid.

Het is ook een uitnodiging aan de ODZOB om te bedenken op welke aspecten van veiligheid de gemeenten en provincie extra moeten worden gewezen, of bijvoorbeeld bepaalde activiteiten of bedrijven waar vanuit veiligheidsoogpunt extra aandacht nodig is. De bestuurders constateerden dat de actualiteit en incidenten vaak leidend zijn en daarmee informatie en verantwoording achteraf, in plaats van sturing vooraf en anticiperen. Meer focus binnen het brede onderwerp veiligheid kan daaraan bijdragen.

Leidraad Regionaal Operationeel Kader VTH

Tijdens de afsluitende werksessie is door de ODZOB de Leidraad ROK VTH genoemd, als voorbeeld van een document waarin een relatie wordt gelegd tussen de doelen van de omgevingsdienst, de activiteiten die daarvoor worden uitgevoerd en (kwantitatieve) indicatoren om het effect te meten. Naast 'de basis op orde' zijn er vier thema's benoemd: gezondheid, leefbaarheid, duurzaamheid en veiligheid.

Het document biedt diverse aanknopingspunten om de verbinding te leggen met gemeentelijke en provinciale ambities. Neem bijvoorbeeld het thema ondermijning, dat voor veel gemeenten speelt, maar wat nog weinig handen en voeten krijgt en waar het tijdens de werksessie lastig van bleek om van abstract naar concreet te gaan. Het mooie aan het ROK is dat enerzijds duidelijk wordt gemaakt dat de ODZOB ondermijning tegengaat in samenwerking met veel andere (regionale) partijen en dat ook signalen vanuit die regionale structuur leidend zijn. Tegelijk wordt inzichtelijk gemaakt voor welke aspecten van ondermijning en (milieu)criminaliteit de rol van de ODZOB in toezicht en handhaving aan de orde is – waarvoor wil de ODZOB aan de lat staan?.

Potentieel snijdt het mes zo aan twee kanten: enerzijds kunnen gemeenten zorgen dat hun signalen over (risico's van) ondermijning bij de ODZOB terecht komen, anderzijds krijgen gemeenten door de rapportages van de ODZOB over wat er is gedaan tegen ondermijning – zoals deelname aan ondermijningsacties of integrale controle van bedrijfspanden – zicht op wat bij hen de omvang van het probleem is. En nu is het thema ondermijning uitgelicht, maar iets vergelijkbaars geldt ook voor de andere in het ROK genoemde thema's. Op deze manier zouden alle deelnemers kunnen kijken naar het ROK en nagaan hoe de doelen, activiteiten en indicatoren raken aan hun beleidsdoelen.

b. Opbrengsten pilot Omgevingsdienst Regio Utrecht

De pilot bij de ODRU heeft geresulteerd in een memo met de volgende aanbevelingen

Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn opgesteld aan de hand van de gesprekken met de ODRU-werkgroep en raadsleden van de drie deelnemende gemeenten. Ook zijn de aanbevelingen opgesteld aan de hand van inzichten opgedaan in de eerder ondernomen behoeftepeiling bij andere omgevingsdiensten.

1. **Werken vanuit het juridische kader dat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt is een goede basis, maar is onvoldoende om tot een goed gesprek tussen de wethouder (tevens AB-lid) en de raad te komen.** Een omgevingsdienst is een zogeheten collegeregeling, wat wil zeggen dat het een regeling is die getroffen is tussen de Colleges B&W van de deelnemende gemeenten. Het AB wordt zodoende ook gevormd door collegeleden van deze deelnemende gemeenten, en dit AB formuleert – als hoogste orgaan – de opdracht die de OD uitvoert en aan wie er moet worden gerapporteerd. De OD kan zodoende beredeneren dat ze als organisatie alleen het AB (als hoogste orgaan van de gemeenschappelijke regeling) goed moet bedienen van informatie, bijvoorbeeld via de rapportages. Echter heeft ieder individueel AB ook een gesprek te voeren met de eigen raad, die een kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende taak en bevoegdheid heeft. Zo kan de raad kaders voor de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving stellen, de realisatie van deze beleidsdoelen controleren, en heeft de raad een rol in het vaststellen van de toezicht- en handhavingsstrategie van de omgevingsdienst. Het is daarom belangrijk om ook de informatiebehoefte van de raad mee te nemen in het takenpakket van de omgevingsdienst, zodat het AB-lid in staat wordt gesteld om tot een inhoudelijk gesprek te komen met de raadsleden en goed kan blijken hoe het werk van de omgevingsdienst een bijdrage kan leveren aan de fysieke leefomgeving.
2. **Ieder raadslid heeft een ander begrip over hetgeen een omgevingsdienst doet en daarmee ook een andere behoefte aan informatie; de kunst zal zijn om in een rapportage die de raad bereikt eenieder van voldoende informatie te voorzien zodat er een inhoudelijk gesprek plaats kan vinden.** De mate van kennis en begrip over wat een omgevingsdienst doet, bepaalt de mate van vertrouwen die een raadslid heeft in het werk van een omgevingsdienst. Een raadslid dat met *vertrouwen* de omgevingsdienst tegemoet treedt zal die informatie die het ontvangt anders lezen dan een raadslid die *terughoudend* tegenover de omgevingsdienst staat. Daarbij is het ons opgevallen dat naar mate er meer *vertrouwen* is een gesprek over de omgevingsdienst eerder zal gaan over de effecten. Naarmate er meer *terughoudendheid* is in de richting van de omgevingsdienst merken wij dat een raadslid op een steeds meer bedrijfsmatig niveau wil weten hoe de omgevingsdienst het werk doet. Hoe kennis over en begrip voor hetgeen een omgevingsdienst doet te bevorderen werken wij in de volgende aanbeveling verder uit.
3. **Een rapportage die de raad bereikt vormt een belangrijk communicatiemoment vanuit de omgevingsdienst, over de omgevingsdienst. Besef daarom vooraf steeds goed wie de ontvanger van de informatie is.** Omdat het kennisniveau over het werk van omgevingsdiensten per raadslid zal verschillen is het ons inziens te adviseren om iedere rapportage te beginnen met een samenvatting of oplegger van één á twee A4, waarin de basis van wat een omgevingsdienst *is*, en wat een omgevingsdienst *doet* wordt samengevat.

Overwogen kan worden dit ook in een video-format te gieten (zie bijvoorbeeld: <https://www.youtube.com/watch?v=d0kEF5EENI4>). Benut de samenvatting of oplegger vervolgens ook om op hoofdlijnen alvast uit te leggen *hoe* de omgevingsdienst het werk doet, bijvoorbeeld: een samenvatting van de vergunningverlenings-, toezichts-, handhavings- en adviesstrategie waarin de verschillende processtappen staan uitgetekend, waarom er luchtmetingen worden gedaan, en hoe inspecties bij bedrijven worden uitgevoerd. Door bij deze basis te beginnen, is een raadslid voorzien van duiding en context alvorens de cijfers aan bod komen. Bied in de rapportage vervolgens ook doorklik-mogelijkheden voor raadsleden die meer informatie willen, maar houd het in de basis simpel en overzichtelijk. En bied aanknopingspunten voor raadsleden om daar verder het gesprek over te voeren met bijvoorbeeld de wethouder maar ook de omgevingsdienst.

Daarnaast willen wij als laatste opmerken dat een rapportage alleen niet voldoende zal zijn om met de raden van een *output*- naar een *outcome*-gesprek te komen. Het zal ook gaan om de bredere communicatie vanuit de omgevingsdienst over het werk en de meerwaarde. Denk daartoe goed na over een bredere communicatiestrategie, waarbij concreet kan worden gedacht aan: het organiseren van werkbezoeken, raadsleden laten aanhaken bij lucht- en geluidmetingen, of informatiesessies en informatiemarkten te organiseren waar het werk van de omgevingsdienst wordt uitgelegd. Dit zal ons inziens een goede basis vormen die naar onze inschatting zal helpen in het goed laten landen van de rapportages in de raden, ook de meer cijfermatige aspecten.

c. Opbrengsten pilot Omgevingsdienst Regio Nijmegen

De pilot bij de ODRN heeft geresulteerd in een memo met de volgende opbrengsten

Resultaat

Uit de sessies met de AB-leden en ODRN en met de raadsleden komen de volgende aspecten van informatie en verantwoording naar voren:

1. **De focus bij de bespreking in de gemeenteraad ligt op financiën en bedrijfsvoering en weinig op de inhoudelijke ambities of taken van de ODRN.** De vragen die raadsleden over de ODRN stellen gaan over het financiële plaatje, over de (termijnen van de) vergunningverlening en op aspecten van bedrijfsvoering zoals het ziekteverzuim. Dat is vanuit het budgetrecht van de raad en de nadruk op financiële stukken op zich begrijpelijk – zeker wanneer raadsleden vragen hebben over de verhoging van de bijdrage of de kosten in vergelijking met buurgemeenten. Maar het gaat daardoor weinig over de inhoud van het werk van de ODRN, zoals de bijdrage van de ODRN aan milieudoelen of duurzaamheid. Wel stonden de BRIKS-taken in de belangstelling van verschillende raden omdat Nijmegen deze bij de ODRN weghaalt. De gemeenten die de BRIKS-taken wel bij de ODRN hebben belegd, willen weten wat het effect van deze keuze van Nijmegen voor hen is.
2. **De bespreking van de stukken van de ODRN is vaak onderdeel van een carousel waarin een groot aantal gemeenschappelijke regelingen tegelijk aan de orde zijn, daardoor is er maar beperkt aandacht voor een afzonderlijke GR.** De ODRN is één van de vele GR'en waar een gemeente aan deelneemt. In dezelfde periode zijn de jaarstukken, begroting en eventuele zienswijzen van andere gemeenschappelijke regelingen aan de orde. Dat heeft tot gevolg dat in het grote aantal GR'en dat in korte tijd wordt besproken, de ODRN wat ondergesneeuwd raakt. Ook speelt mee dat raadsleden reageren op signalen van inwoners of bedrijven of berichtgeving in de krant, waardoor er een focus op incidenten of individuele gevallen komt te liggen.
3. **De rol van raadsduo's en de aanwezigheid van de ODRN bij de bespreking van de stukken helpt om meer focus en diepgang te krijgen.** Duo's van raadsleden zijn gekoppeld aan een specifieke GR en spreken hierover met de wethouder en ambtenaren als voorbereiding op de discussie in de raad. Bij een aantal gemeenten is de directeur van de ODRN aanwezig in de commissievergadering en kan hij direct toelichting geven en vragen beantwoorden. Beide zaken helpen om dieper over de taken en ambities van de ODRN te spreken en de focus te verleggen van financiën en vergunningen naar inhoudelijke thema's.
4. **De huidige infographic is al een goede manier om in één oogopslag de belangrijkste informatie van de ODRN te zien, maar kan nog meer op thema en/of lokale situatie worden toegespitst.** Er is tevredenheid bij de raadsleden en AB-leden over de huidige informatievoorziening, al vinden sommigen het wat te veel en missen zij het overzicht (zie ook punt 2 – er is sowieso al veel informatie in dezelfde periode). Maar de infographic wordt in elk geval gewaardeerd. Wensen voor verbetering of uitbreiding van de infographic gaan ten eerste over het bieden van specifieke cijfers en scores per gemeente en ten tweede over een focus op thema's, bijvoorbeeld over typen vergunningen, luchtkwaliteit, grote bedrijven of uitvoering van milieutaken. De vraag is ook of het mogelijk is de bestaande PowerBI in te zetten om vaker dan één keer per jaar dit soort informatie breder toegankelijk te maken.
5. **Effect- of outcome-gericht werken is een mooi streven, maar vraagt een duidelijk andere manier van werken van ODRN, algemeen bestuur en raden en staten.**

Hoewel wordt benadrukt dat het een goed idee is om te switchen naar *outcome*-gericht werken, bijvoorbeeld voor de focus op de inhoud, zien bestuurders en volksvertegenwoordigers nog wel de nodige uitdagingen. Allereerst zouden de deelnemers dan moeten formuleren welke ambities en doelen zij voor zich zien, om daar vervolgens concrete maatregelen en activiteiten aan te koppelen. Ook is bestuurlijk commitment nodig om deze omslag te maken en zullen ook de raden hierin mee moeten/willen gaan. Voor de ODRN vraagt deze switch een doorontwikkeling van een uitvoeringsorganisatie naar een kennisorganisatie die uitvoert.

6. Een directe verbinding tussen de (beleids)doelen van de gemeenten en de ambities en activiteiten van de ODRN wordt maar door weinig raadsleden en bestuurders gelegd.

Er wordt in de gesprekken ofwel verwezen naar het VTHA-beleid en de uitvoeringsplannen per gemeente, of naar het werkplan met daarin een groot aantal projecten in gemeenten waar een rol voor de ODRN is weggelegd (zoals bij festivals en evenementen). In de coalitieakkoorden worden wel thema's genoemd als: gezondheid, duurzame leefomgeving, veiligheid, agrarische bedrijven, landschap, woningbouw. Daar is een rol weggelegd voor de ODRN, maar zonder dat hier expliciet naar de rol van de omgevingsdienst wordt verwezen. Alleen de gemeente Nijmegen noemt de ODRN vanwege het terughalen van de BRIKS-taken en controle op energiebesparing door bedrijven. Ook de provincie Gelderland noemt de omgevingsdienst, in het kader van de versterking van het 'Gelders stelsel' van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Vervolg

We zien op basis van de analyse van de documenten en de inbreng van ODRN, bestuurders en raadsleden in de twee werksessies zeker potentieel voor een meer **outcome-gerichte** benadering. In vergelijking met sommige andere omgevingsdiensten zijn ook al de nodige stappen gezet en is bijvoorbeeld met de infographic de informatie al overzichtelijker beschikbaar. Tegelijkertijd constateren we dat eerdere pogingen om *outcome*-gericht te werken, onder meer op basis van het advies van Lysias, nog niet het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Het is ook niet zo dat uit de coalitieakkoorden van provincie en gemeenten en andere beleidsvisies de **gezamenlijke regionale beleidsdoelen** eenvoudig te destilleren zijn. Wel worden in die documenten voldoende thema's genoemd die raken aan de ambities en taken van de omgevingsdienst, dus die verbindingen zijn zeker te leggen.

We zouden daarom aanbevelen om als vervolg op deze pilot een **regionale bijeenkomst** te houden met de ODRN, bestuurders en volksvertegenwoordigers vanuit alle deelnemers om met elkaar tot de formulering van de gezamenlijke doelen te komen. Vervolgens is het aan de ODRN om te doordenken wat dit betekent voor bijvoorbeeld de jaarstukken (die nu zijn opgebouwd langs vier programma's en de financiële verantwoording) en het werkplan (met de milieu- en bouwtaken en een groot aantal provinciale, regionale en lokale projecten), en de relatie tussen die twee documenten. Bestuur en volksvertegenwoordiging gaan in gesprek over de invulling van de verantwoording en informatievoorziening en hoe de regionale doelen lokaal worden vertaald.

Er is een aantal wensen geuit ten aanzien van de **infographic**, zowel voor een meer thematische focus als voor specifieke informatie per gemeente. Dit zou praktisch als volgt ingevuld kunnen worden:

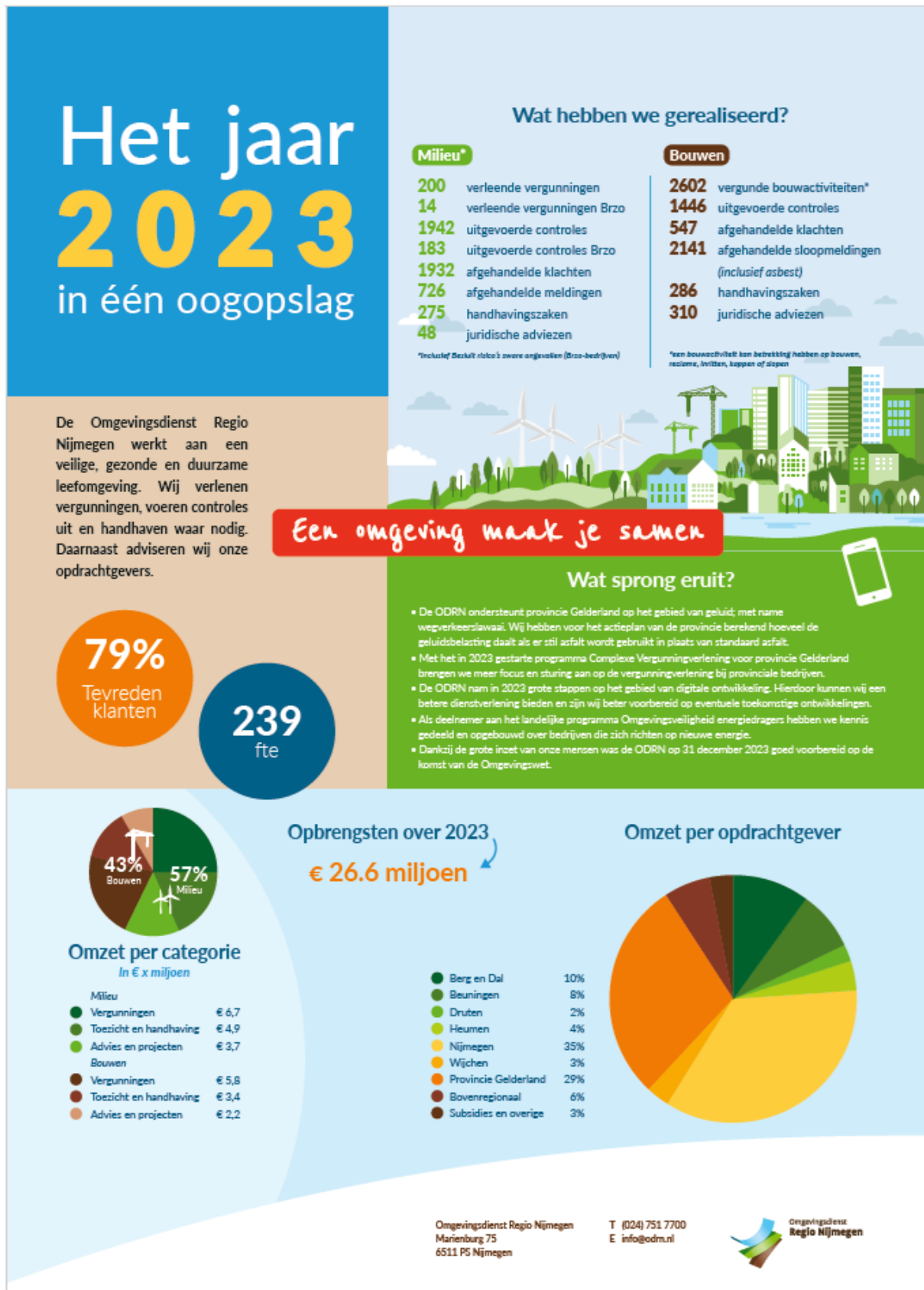
1. De bestaande informatie op de infographic (zie bijlage) wordt vervangen door een op maat gemaakte eigen infographic per gemeente. Dat betekent wel dat gemeenten zelf zullen moeten aangeven welke informatie zij in de infographic terug willen zien. Een optie hierbij is om zowel de algemene infographic als de infographic per gemeente aan te bieden.
2. Een voor de korte termijn haalbaarder alternatief is om de huidige infographic als basis te gebruiken, maar onderdelen te schrappen of anders in te vullen.

- a. Bij 'Wat hebben we gerealiseerd' naast de algemene cijfers over vergunning, klachten, controles ook de cijfers per gemeente noemen.
- b. Bij 'Wat sprong eruit' informatie te geven over de ontwikkeling en voortgang van de gezamenlijke beleidsdoelen en/of specifieke thema's waar de deelnemers prioriteit aan geven.
- c. Bij de gegevens over omzet en opbrengsten in gesprek met bestuurders en volksvertegenwoordigers wat een relevante uitsplitsing is.
- d. Ter overweging: inzichtelijk maken hoe de ontwikkeling op kernindicatoren is ten opzichte van voorgaande jaren.

De kanttkening hierbij is dat we ons hebben gebaseerd op de beschikbare documenten en niet 'onder de motorkap' van de ODRN hebben gekeken. Dat maakt het lastig om precies in te schatten welke gegevens al beschikbaar zijn en vooral anders geordend en gepresenteerd moeten worden en waarvoor extra informatie moet worden verzameld (met de bijbehorende capaciteit en kosten).

Bovendien lijkt het ons verstandig om de specifieke thema's waarover wordt gerapporteerd in de infographic voor een langere periode te bepalen, zodat een vergelijking door de tijd mogelijk is en bovendien niet veel extra werk gedaan hoeft te worden voor een eenmalige rapportage. Dat is bevorderlijk voor de inhoudelijke discussie in raden en staten, om los te komen van een discussie over alleen financiën en bedrijfsvoering of een focus op incidenten. Het helpt ook de ODRN om gestructureerd informatie te verzamelen waar op de langere termijn iets mee wordt gedaan en op gestuurd kan worden.

Bijlage: infographic



d. Opbrengsten pilot Omgevingsdienst Twente

De pilot bij de OD Twente heeft geresulteerd in een conceptoplegger voor verdere uitwerking en grafische vormgeving (zie volgende pagina)



Over de OD Twente

Uw [provincie of gemeente] is deelnemer in de omgevingsdienst 'OD Twente'. Het doel van de OD Twente is om te werken aan een veilige en duurzame leefomgeving voor bedrijven en burgers, met als kerntaken: vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies. Dit betekent dat de OD Twente kijkt of burgers en bedrijven voldoen aan actuele wet- en regelgeving, door bijvoorbeeld de naleving van wettelijke milieu-, bouw- en brandveiligheidsregels te controleren. Ook geeft de OD Twente advies op het gebied van belangrijke thema's, waaronder asbest, milieucriminaliteit, energie, en risicovolle ondernemingen. En heeft een bedrijf sloop- en verbouwplannen, of gaan ze met andere stoffen werken? Dan beoordeelt de OD Twente de melding of vergunningsaanvraag hiervoor. OD Twente heeft ervaring en expertise op het gebied van bodem, geluid, veiligheid, afval en andere milieuthema's.

- *Algemene werking van OD*

De verantwoordelijkheid voor de financiën van OD Twente ligt bij een algemeen bestuur. De verantwoordelijkheid voor het beleid van OD Twente ligt bij het 'PHO'. Provinciale staten en de deelnemende gemeenteraden benoemen de leden van het algemeen bestuur. Voor het dagelijks besturen kiezen de algemeen bestuursleden uit hun midden een dagelijks bestuur en een voorzitter.

- *Regelingen en Verordeningen*

Afspraken met betrekking tot de OD Twente liggen vast in de gemeenschappelijke regeling [en ...]. Deze documenten en alle algemeen bestuur/PHO-vergaderstukken zijn [op de website van de OD Twente] te vinden.



Taken en rollen van bestuurders en uitvoerders

Voor de 'werking' van de OD Twente zijn – naast regels en inkomsten – ook bestuurders, adviseurs en uitvoerders nodig. [In de organisatieverordening staan de verschillende rollen beschreven.] Hieronder een verkorte weergave.

Algemeen bestuur

- stelt financiële kaders vast;
- ...

PHO

- ...

Dagelijks bestuur

- stelt agenda algemeen bestuur op;
- ...

202[x] in een vogelvlucht – OD Twente (outcome-gericht)



Wat hebben we gerealiseerd? (bijv.)

- Bouwen (Bouwtoezicht, brandveilig gebruik) ...
- Milieu (Bedrijven, asbest, energie/duurzaamheid) ...
- Water (waterkwaliteit, waterkwantiteit, grondwateronttrekking) ...
- Groen (hinderlijk verblijf, natuurbrandrisico's, gebiedsbescherming) ...
- Leefbaarheid (Evenementen, illegale recreatie, geluidshinder, gescheiden afvalinzameling) ...
- Overig (ondermijning, ketentoezicht, beleidsafstemming, drugsdumpring, illegale recreatie, risicovolle bedrijven) ...

Ondernomen activiteiten (*output-gericht*) (bijv.)



- Totaal aantal verleende vergunningen en doorlooptijd
- Toezicht-activiteiten en metingen (bijv. lucht, water, geluid)
- Aantal ondernomen handhavingsacties
- Etc.

En ook, waar ging het geld naartoe:

- Verloop van kosten en baten (dit jaar, vergeleken met afgelopen jaren)
- Personeel in dienst [verloop t.o.v. vorige jaren]

Gemeente specifieke highlights

Bijv. casussen die aansluiten bij beleidsprioriteiten van deelnemende gemeente (bijv. waterkwaliteit of stankoverlast)

- Bij [bedrijf] hebben we [...] aangetroffen en gehandhaafd;
- Afgelopen jaar hebben voor gemeente [x] succesvol [...]

Waar gaat u als raad over?

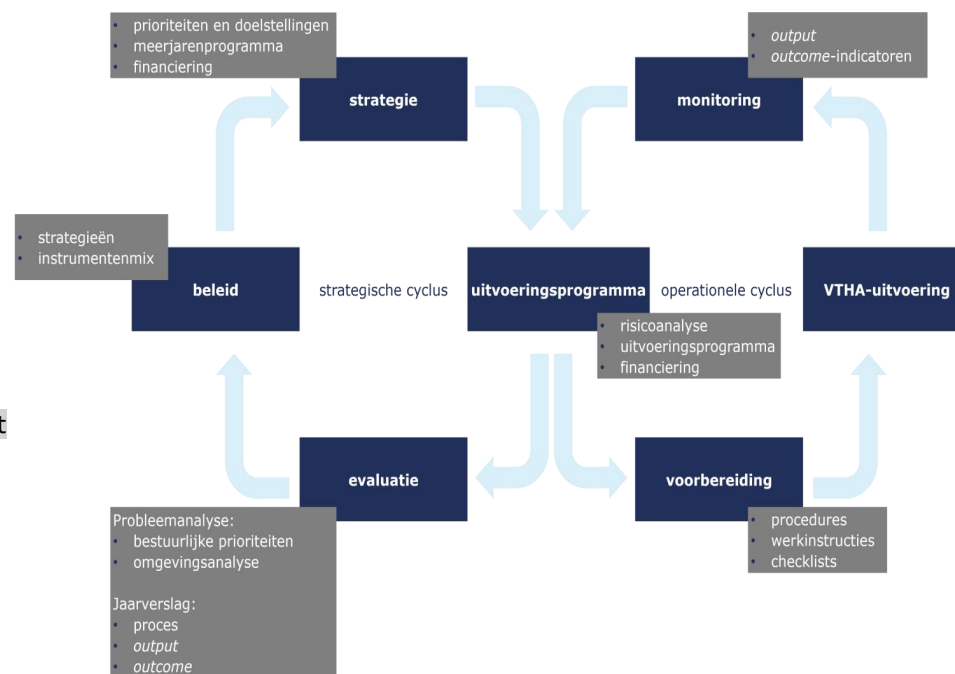
Raden en staten:

- benoemen bestuursleden;
- zijn kaderstellend, controlerend én volksvertegenwoordigend;
- leveren zienswijzen op het te voeren beleid en de begroting.

Waar gaat u als raad niet over?

U kunt de OD Twente niet zelfstandig iets opleggen of rechtstreeks een opdracht aan de OD Twente geven. Dat doen de bestuursleden samen, in een democratisch besluitvormingsproces in het AB/PHO van de GR. U kunt wel [in de raad het Omgevingsplan vaststellen / in de raad de toezichts- en handhavingsstrategie vaststellen / uw wethouder kaders meegeven]. Over de uitkomsten van het besluitvormingsproces en het gevoerde beleid wordt u geïnformeerd door uw bestuurder.

Als raadslid kunt u sturen door beleidskaders te stellen (bovenkant van de strategische cyclus van de BIG-8), en deze controleren.





WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl