

Van:
Verzonden: woensdag 2 april 2025 15:29
Aan: Raadsgriffier Heemstede
CC:
Onderwerp: Onderzoek ODIJ
Bijlagen: Rombrief informatie onderzoeksopzet_def.docx; Offerte aansturing en robuustheid ODIJ - zonder financiële paragraaf[41].pdf

Categorieën:

Beste Griffie,

Hierbij ontvangt u ter kennisname de onderzoeksopzet van het rekenkameronderzoek naar de Omgevingsdienst (OD) IJmond, inclusief de offerte van TwynstraGudde (zonder kostenopgave)

U kunt hiermee het college en de raad op de hoogte stellen van de start en opzet van het onderzoek.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer Heemstede

Betreft: Informatie opzet rekenkameronderzoek Omgevingsdienst IJmond¹

Geachte griffie,

Hierbij ontvangt u ter kennisname de onderzoeksopzet van het rekenkameronderzoek naar de Omgevingsdienst (OD) IJmond.

Vorige maand bent u door ons op de hoogte gebracht van het op handen zijnde onderzoek van samenwerkende rekenkamers² naar de OD IJmond. Daarbij is u de onderzoeksopzet in het vooruitzicht gesteld.

De samenwerkende rekenkamers hebben de opdracht voor de uitvoering van het onderzoek gegund aan TwynstraGudde. De onderzoeksopzet is opgenomen in hun offerte en is als bijlage aan deze brief toegevoegd.

Het onderzoek gaat nu daadwerkelijk van start. Op het moment dat u deze brief ontvangt is een startgesprek met de onderzoekers gepland of heeft dit reeds plaatsgevonden. In het startgesprek worden/zijn concrete afspraken gemaakt over de aanpak van het onderzoek.

Bij het startgesprek is ook de directie van de OD IJmond betrokken. De samenwerkende rekenkamers hechten aan een goede en vruchtbare samenwerking met de directie van de OD IJmond. Wij vertrouwen erop dat het de instemming heeft van de Gedeputeerde Staten en de colleges van B&W dat het inwinnen van de door de rekenkamers gewenste informatie in het kader van dit onderzoek bij Provincie en gemeenten simultaan kan plaatsvinden aan het verkrijgen van informatie van de directie en ambtelijke organisatie van OD IJmond als uitvoeringsorganisatie.

In de Provincie en elk van de gemeenten waarvan de rekenkamer participeert in dit onderzoek is een ambtelijk contactpersoon aangewezen. Deze persoon vervult een belangrijke schakelfunctie tussen de onderzoekers en de organisatie. Wij zullen deze ambtelijke contactpersonen lopende het onderzoek goed op de hoogte houden van de stand van zaken.

Zoals gezegd, ontvangt u hierbij de onderzoeksopzet zoals die is opgenomen in de offerte van TwynstraGudde³. Deze offerte bevat de nodige gedetailleerde informatie. Voor de overzichtelijkheid is hieronder een korte samenvatting van de opzet en planning van het onderzoek opgenomen.

¹ Met deze brief worden in ieder geval de Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Noord-Holland en de colleges van B&W en de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten geïnformeerd, maar ook het bestuur en de directie van de Omgevingsdienst IJmond.

² De deelnemende rekenkamers in deze samenwerking zijn de Randstedelijke Rekenkamer en de rekenkamers van Haarlem, Velsen, Heemstede, Heemskerk, Bloemendaal, Zandvoort, Landsmeer en Oostzaan.

³ Uit deze versie van de offerte is de financiële informatie weggelaten. De gemeenteraden en Provinciale Staten worden de uitgaven van hun rekenkamers op de gebruikelijke wijze via de jaarrekening geïnformeerd.

Het onderzoek in het kort

Aanleiding

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) was de afgelopen jaren meermaals onderwerp van een aantal kritische onderzoeken, evaluaties en rapporten. Een belangrijk startpunt hiervoor was het onderzoek van de Commissie van Aartsen (2021). Van Aartsen constateerde dat het VTH-stelsel onvoldoende functioneerde door versnippering, gebrek aan onafhankelijkheid en onvoldoende middelen. In navolging hiervan is het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH) gestart. Het IBP-VTH is gestructureerd rondom zes pijlers, elk met een specifieke focus en werkgroepen die zich richten op verbetering van verschillende aspecten van het VTH-stelsel. Een belangrijk thema (pijler 1) is de robuustheid van de omgevingsdiensten. Vanuit het IBP-VTH zijn criteria, kpi's en randvoorwaarden vastgesteld voor 'robuuste omgevingsdiensten'. De OD's zijn door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verzocht zichzelf te toetsen op deze criteria om vervolgens met een plan van aanpak te komen voor hoe er per 1 april 2026 voldaan gaat worden aan de criteria. Uit een toets van de plannen vanuit het ministerie van IenW is geconstateerd dat de robuustheid van de ODIJ, net als van een aantal andere omgevingsdiensten, 'rood' scoort.

Om uzelf een beeld te vormen van het traject richting robuustheid dat de ODIJ nu doorloopt en om overlap te vermijden, hebben de samenwerkende rekenkamers medio januari 2025 een gesprek gevoerd met de ODIJ. Hierin is toegelicht dat er drie lijnen worden doorlopen: 1. De landelijke ontwikkeling met betrekking tot robuustheid (het IBP IVH). 2. De historische lijn van de ODIJ zelf (financiële achterstanden, verdringing van oude door nieuwe taken, onduidelijkheid over de bekostiging van basistaken en plustaken). 3. Toekomstscenario's (waaronder opties van samenwerking en fusie).

Doelstelling onderzoek

Met dit onderzoek willen de samenwerkende rekenkamers inzichtelijk krijgen of het proces dat in 2024-2026 wordt ontrold om te komen tot een robuuste ODIJ op de middellange (3-5 jaar) en de lange termijn, een solide proces is waarin de juiste bouwstenen worden gebruikt. Én of de onderzoeken die in dat kader en in die periode zijn/worden uitgevoerd een adequaat en volledig beeld geven van de oorzaken van het huidige gebrek aan robuustheid en van de oplossingsrichtingen.

Met dit onderzoek willen de rekenkamers tevens inzichtelijk maken op welke wijze de onderscheiden gemeenten en de provincie kunnen bijdragen aan het versterken van de robuustheid van de ODIJ. Daarbij is de rol van alle betrokken bestuurdersorganen relevant (algemeen en dagelijks bestuur van de ODIJ, Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Holland en de colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten). Het doel is inzichtelijk te maken hoe de informatiestromen en sturingsinstrumenten in het (recente) verleden zijn gebruikt in relatie tot het geconstateerde gebrek aan robuustheid. Ook moet inzichtelijk worden hoe de informatiestromen en het gebruik van sturingsinstrumenten in de toekomst kunnen worden aangewend voor een effectievere aansturing van de ODIJ en hoe deze kunnen bijdragen aan de versterking van de robuustheid.

Onderzoeksvragen

De samenwerkende rekenkamers stellen twee hoofdvragen:

1. Worden in de huidige aanpak, om de robuustheid van de ODIJ op de (middel)lange termijn op het gewenste niveau te krijgen, de juiste bouwstenen gebruikt om vertrouwen te mogen hebben in het resultaat? Zo niet, wat ontbreekt?
2. Hoe is de sturing, inclusief de informatievoorziening, tussen de betrokken bestuursorganen en de ODIJ vormgegeven en uitgevoerd, in welke mate heeft dat bijgedragen aan het huidige tekort aan robuustheid van de ODIJ en op welke wijze kunnen de bestuursorganen op een effectieve manier de ODIJ aansturen en bijdragen aan het versterken van diens robuustheid?

Deze hoofdvragen worden beantwoord met behulp van een aantal deelvragen, die samenhangen met het in beeld brengen van de huidige situatie van de ODIJ, het proces om te komen tot versterking van de robuustheid en het in kaart brengen van de informatievoorziening en de daarmee samenhangende sturingsmogelijkheden, om ten slotte de vraag naar de te leren lessen te beantwoorden; lessen die kunnen bijdragen aan de versterking van de robuustheid, de sturing en informatievoorziening en de relatie hiertussen. Zoals gebruikelijk bij een rekenkameronderzoek wordt in de beginfase een normenkader opgesteld om te helpen om op basis van de verzamelde informatie tot gekwalificeerde oordelen te komen.

Aanpak en planning



Resultaat

Het eindproduct van het onderzoek zal uit drie onderdelen bestaan: de nota van bevindingen, waarin de hoofd- en deelvragen van het onderzoek worden beantwoord en de informatie op de normen wordt getoetst. In het rapport wordt ook een inleidend hoofdstuk opgenomen, waarin de context en werking van OD's en het VTH-stelsel worden geschetst, inclusief actuele (wettelijke) ontwikkelingen die van invloed zijn op de omgevingsdienst op de middellange termijn. Een onderdeel is ook een vergelijking op prestaties en kosten van de ODIJ met andere diensten.

Het tweede onderdeel van het rapport is de bestuurlijke nota. Daarin worden de belangrijkste (algemene) conclusies uit het onderzoek weergegeven en worden hieraan aanbevelingen gekoppeld. De aanbevelingen worden waar mogelijk gekoppeld aan best practices. De bestuurlijke nota is zelfstandig leesbaar en bevat een samenvatting, bestuurlijke reacties en nawoord.

En als derde bevat het rapport een factsheet per deelnemer, waarin de belangrijkste inzichten en specifieke lessen worden opgenomen die betrekking hebben op de deelnemer

Ten slotte, wij streven ernaar om met dit onderzoek en dit rapport een bijdrage te leveren aan het proces om te komen tot een robuuste omgevingsdienst. Daarbij kijken we in het bijzonder naar de informatiestromen en sturingsinformatie. In het onderzoek doen we recht aan de onderzoeken en processen die in dit kader reeds in gang zijn gezet. We vermijden zoveel mogelijk doublures en streven ernaar om waardevol te zijn in eventuele toevoegingen. Een sterke omgevingsdienst is immers in ons aller belang.

Met vriendelijke groet,

Voorzitter Rekenkamer Heemstede

Rekenkamer Heemskerk
T.a.v. de heer Frank van der Knaap

Per e-mail: f.vdknaap@worldonline.nl

Datum	27 maart 2025
Ons kenmerk	Klik of tik om tekst in te voeren.
Telefoon	06 15 47 95 42
E-mail	rla@tg.nl
Onderwerp	Regionaal rekenkameronderzoek OD IJmond

Geachte heer Van der Knaap,

Wij danken u hartelijk voor uw verzoek om een offerte uit te brengen voor een gezamenlijk rekenkameronderzoek naar de aansturing en robuustheid van de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ). Wij zijn zeer gemotiveerd om dit rekenkameronderzoek voor u en de andere deelnemende rekenkamers uit te voeren.

Uw vraag betreft een actueel en relevant onderwerp. Wij zien het vraagstuk namelijk breder in het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) en het milieudomein terugkomen. Door de landelijke ontwikkelingen na het rapport van de Commissie van Aartsen en het hieruit voortgevloeide Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH), staat het onderwerp voor veel bevoegde gezagen hoog op de agenda.

Wij hebben recentelijk meerdere overheden met vergelijkbaar relevante leervragen bijgestaan, waaronder:

- Opstellen monitoringsrapportage robuustheidscriteria omgevingsdiensten, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2024).
- Rekenkameronderzoek toezicht en handhaving door de Omgevingsdienst Twente, tien gezamenlijke Twentse Rekenkamer(commissie)s en de Rekenkamer Oost (2023).
- Rekenkameronderzoek Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, gezamenlijke Rekenkamer(commissie)s in Zuidoost-Brabant (2020).
- Rekenkameronderzoek naar toezicht en handhaving op de energiebesparingsplicht door de ODNZKG, Rekenkamer Zaanstad (2023)
- Advies bestuurlijke en organisatorische voorwaarden één omgevingsdienst, provincie Gelderland (2025).
- Tweejarige evaluatie Wet VTH, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2023). *Omgevingsdiensten in beeld.*
- Tweejarige evaluatie Wet VTH, ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2021). *Omgevingsdiensten in beeld.*
- Toekomstverkenning doorontwikkeling samenwerking omgevingsdiensten, provincie Zuid-Holland (2021).
- Advies outcomegericht sturen in het VTH-domein, IPO (2022).
- Toekomstverkenning samenwerking milieutaken Zeeland, provincie Zeeland (2021).
- Ontwikkeling handelingsperspectief samenwerking provincie en RUD Zeeland, provincie Zeeland (2022).



- Vervolg verkenning samenwerking VTH-taken Zeeland, provincie Zeeland (2022-2023).
- Ontwikkeling visitatiemethodiek Omgevingsdiensten, Omgevingsdienst NL (2022).
- Feitenonderzoek vergunningverlening leemdepot, Staatsbosbeheer (2023-2024).
- Procesmanager en strategisch adviseur voor drie verbonden partijen, waaronder twee Gemeenschappelijke Regelingen, gemeente Den Haag.

Eerder gaven wij aan dat wij betrokken waren bij een onderzoek voor de ODIJ in 2019. Na toelichting hierover door ons, gaf u aan dat de begeleidingscommissie geen belangenconflict ziet tussen dat onderzoek en het onderzoek waarvoor u nu om een offerte vraagt.

Om uw vragen te beantwoorden, combineren wij ruime ervaring met het uitvoeren van evaluaties en rekenkameronderzoeken met gedegen kennis van de aansturing van omgevingsdiensten en de relevante ontwikkelingen binnen het VTH- en milieudomein. Wij stellen een team voor met onderzoekers die brede ervaring hebben binnen en met gemeenten/gemeenteraden. Dit maakt dat we het onderzoek uitvoeren met een scherp gevoel voor de politiek-bestuurlijke context.

In ons voorstel memoreren wij uw aanleiding en kaders voor het onderzoek en geven wij onze kijk hierop. Vervolgens beschrijven wij hoe wij het onderzoek willen aanpakken en wat het resultaat is. Vanzelfsprekend leest u in het voorstel ook wie er betrokken zijn bij de opdracht, wat onze kennis en ervaring is, hoeveel tijd de opdracht vraagt en hoeveel de kosten bedragen.

Uw vraag aan ons

Aanleiding

Robuustheid omgevingsdiensten onder druk

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) was de afgelopen jaren meermaals onderwerp van een aantal kritische onderzoeken, evaluaties en rapporten. Een belangrijk startpunt hiervoor was het onderzoek van de Commissie van Aartsen die op 4 maart 2021 haar rapport *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* presenteerde. Van Aartsen constateerde dat het VTH-stelsel onvoldoende functioneerde door versnippering, gebrek aan onafhankelijkheid en onvoldoende middelen. In navolging hiervan is het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH) gestart. Het IBP-VTH is gestructureerd rondom zes pijlers, elk met een specifieke focus en werkgroepen die zich richten op verbetering van verschillende aspecten van het VTH-stelsel.

Een belangrijk thema (pijler 1) is de *robustheid van de omgevingsdiensten*. Robuustheid gaat over de mate waarin de deelnemers in het stelsel in staat zijn de opgaven naar de toekomst toe zelfstandig uit te voeren en de mate waarin de organisaties in staat zijn continuïteit op de primaire taken te borgen. Vanuit het IBP-VTH zijn criteria, kpi's en randvoorwaarden vastgesteld voor 'robuste omgevingsdiensten'.

De OD's zijn vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verzocht zichzelf te toetsen op deze criteria om vervolgens met een plan van aanpak te komen voor hoe er per 1 april 2026 voldaan gaat worden aan de criteria. Uit een toets van de plannen vanuit het ministerie van IenW is geconstateerd dat de robustheid van de ODIJ 'rood' scoort.



Betrokkenheid raden

De Heemskerkse raadsleden hebben bij de Rekenkamer aangegeven beperkt zicht te hebben op voornoemde ontwikkelingen, die grotendeels 'op afstand' plaatsvinden. In een tijd waarin lokaal discussies spelen over het 'ravijnjaar' is er (te) beperkt zicht op de robuustheid en de (kosten)effectiviteit van de ODIJ. Een signaal dat breder in de regio herkend wordt, gegeven het feit dat u hiernaast met acht andere rekenkamers optrekt in het kader van dit onderzoek.

Traject robuustheid ODIJ

Om uzelf een beeld te vormen van het traject richting robuustheid dat de ODIJ nu doorloopt en om overlap te vermijden, hebben de samenwerkende rekenkamers medio januari 2025 een gesprek gevoerd met de ODIJ. Hierin is toegelicht dat er drie lijnen worden doorlopen:

1. De landelijke ontwikkeling met betrekking tot robuustheid (het IBP IVH).
2. De historische lijn van de ODIJ zelf (financiële achterstanden, verdringing van oude door nieuwe taken, onduidelijkheid over de financiering van basistaken en plustaken).
3. Toekomstscenario's (waaronder opties van samenwerking en fusie).¹

De ODIJ is voornemens om in april-mei en september-oktober de raden en Staten te informeren met uitleg over deze trajecten ter voorbereiding op de besluitvorming voor het einde van 2025.

Doelstelling

U wilt inzichtelijk krijgen of het proces dat in 2024-2026 wordt ontrolld om te komen tot een robuuste ODIJ op de middellange (3-5 jaar) en de lange termijn, een solide proces is waarin de juiste bouwstenen worden gebruikt. En of de onderzoeken die in dat kader en in die periode zijn/worden uitgevoerd een adequaat en volledig beeld geven van de oorzaken van het huidige gebrek aan robuustheid en van de oplossingsrichtingen.

De beschikbare informatie die beschikbaar is en komt via de ODIJ alsmede uit de andere relevante onderzoeken en processen (IBP-VTH), moet helder en toegankelijkheid worden samengevat en op volledigheid en soliditeit zijn getoetst.

Met dit onderzoek wilt u vervolgens inzichtelijk maken op welke wijze de onderscheiden gemeenten en de provincie kunnen bijdragen aan het versterken van de robuustheid van de ODIJ. Daarbij is de rol van alle betrokken bestuurdersorganen relevant (algemeen en dagelijks bestuur van de ODIJ, Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Holland en de colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten). Het doel is inzichtelijk te maken hoe de informatiestromen en sturingsinstrumenten in het (recente) verleden zijn gebruikt in relatie tot het geconstateerde gebrek aan robuustheid. Ook moet inzichtelijk worden hoe de informatiestromen en het gebruik van sturingsinstrumenten in de toekomst kunnen worden aangewend voor een effectievere aansturing van de ODIJ en hoe deze kunnen bijdragen aan de versterking van de robuustheid.

Uw vraag

U formuleert voor dit onderzoek de volgende twee hoofdvragen:

1. Worden in de huidige aanpak, om de robuustheid van de ODIJ op de (middel)lange termijn op het gewenste niveau te krijgen, de juiste bouwstenen gebruikt om vertrouwen te mogen hebben in het resultaat?
Zo niet, wat ontbreekt?

¹ In navolging van een onderzoek van De Galan Groep (2024).



2. Hoe is de sturing, inclusief de informatievoorziening, tussen de betrokken bestuursorganen en de ODIJ vormgegeven en uitgevoerd, in welke mate heeft dat bijgedragen aan het huidige tekort aan robuustheid van de ODIJ en op welke wijze kunnen de bestuursorganen op een effectieve manier de ODIJ aansturen en bijdragen aan het versterken van diens robuustheid?

U doet een voorzet voor vijftien deelvragen, verdeeld over de aspecten A. Robuustheid, B. Informatie en bestuur en C. Leren van en vergelijken met.

In de volgende paragraaf geven we onze kijk op uw vraag. Op basis daarvan doen wij een voorstel voor een clustering van deelvragen en de vertaling daarvan in een eerste aanzet voor een normenkader. Graag gaan wij hierover nader met u in gesprek.

Onze kijk op uw vraag

Robuustheid ODIJ

De robuustheidscriteria

De basis van de *robuustheid*, zoals interbestuurlijk vastgesteld, kan worden samengevat in de volgende zes kpi's:

1. De omvang van het regionaal werkprogramma, gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang (basis- en milieugerelateerde plustaken) is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel basis- als plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie, blijkend uit de aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie. Het percentage voor het innovatiebudget beslaat 1% van de begroting.
4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvermogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname. Het percentage voor het weerstandsvermogen is > 0,8%.
5. De dienst kan een relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor business intelligence (3 FTE) en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Ook zijn er zes randvoorwaarden geformuleerd ten aanzien van het overgedragen Basistakenpakket (BTP), de governance (directeur heeft onafhankelijk mandaat), minimale omzet en onderscheid in taken, zelfstandig voldoen aan robuustheid, kennisgebieden/taken uitgevoerd door andere OD's en robuustheid in toekomst.

Zoals aangegeven, hebben de OD's een plan van aanpak opgesteld om vóór 1 april 2026 aan de criteria te voldoen. TwynstraGudde was betrokken bij het opstellen van een monitoringsinstrument om de voortgang van deze plannen van aanpak te monitoren én bij een eerste beoordeling van de plannen van aanpak. De kennis van en ervaring met de (bestuurlijke en organisatorische) aandachtspunten voor het robuust worden van een OD, nemen wij mee in dit onderzoek.

In de managementsamenvatting van voornoemde beoordeling² is het volgende over de OD IJmond gecommuniceerd.

² Bijlage 4 '[Managementsamenvatting robuuste omgevingsdiensten](#)' bij Voortgangsbrief versterking VTH-stelsel oktober 2024.



ODIJ	IJmond		Er ontbreken teveel aanknopingspunten om vast te stellen, of ODIJ op tijd aan de robuustheidscriteria zal voldoen.	Op dit moment is er nog geen zicht op een beoogde toename van taken om te kunnen voldoen aan het omzetcriterium (voor basis- en milieugerelateerde plustaken). ODIJ heeft blijkbaar verouderde systemen. De uitwerking in het PvA geeft geen concrete plannen en de woorden BI of Business Intelligence komen niet voor in het PvA. De overige rode punten vinden hun oorzaak in het ontbreken van informatie/maatregelen. Er is op hoofdlijnen een planning gemaakt. Een tijdsplanning per kwartaal ontbreekt.
-------------	--------	--	--	---

Geconstateerd werd, op basis van de toen beschikbare informatie, dat het niet aannemelijk was dat de ODIJ op tijd aan de robuustheidscriteria zou gaan voldoen.

Ons perspectief op de robuustheidscriteria in relatie tot de gemeenten/gemeenteraden en Staten

De robuustheidscriteria verschillen sterk in omvang en aard. Dit is erkend door leden van de werkgroep van het IBP-VTH die betrokken waren bij de totstandkoming van de criteria. Zij geven aan dat kpi's 1 en 6 (het omzetcriterium en de regionale congruentie) de belangrijkste basis vormen voor het robuustheidsvraagstuk. Het gaat hier om fundamentele keuzes met een grote afhankelijkheid van de individuele deelnemers, lees: gemeenten en provincies. De kpi's 2 t/m 5 zijn daarentegen meer intern gericht. Het gaat bij deze kpi's meer om optimalisaties binnen de eigen organisatie die minder afhankelijk zijn van de besluitvorming van de individuele deelnemers.

Daarmee zien we voor de robuustheid ook een belangrijke rol weggelegd voor gemeenten en de provincie individueel, én met name hun raden en Staten. Zij beslissen uiteindelijk, mede in het kader van hun budgetrecht, of taken worden ingebracht op het moment dat er moet worden 'opgeplust' om aan de minimale omvang te voldoen (kpi 1). In het voornoemde plan van aanpak was er nog te weinig duidelijk over potentiële taakuitbreiding waardoor aan het omzetcriterium (voor basis- en milieugerelateerde plustaken) niet werd voldaan. Er was nog geen zicht op een beoogde toename van taken, laat staan dat het bestuurlijk draagvlak bij de individuele deelnemers duidelijk was. Dit is cruciaal, zeker gelet op de financiële situatie van veel gemeenten vandaag de dag. Dit aspect betrekken we vanuit de eerste twee onderzoekslijnen van de ODIJ³, die zich richten op omzet en taakuitbreiding én vanuit het perspectief van de individuele deelnemers en hun verantwoordelijkheid daarbij.

De OD's zijn in het kader van hun plannen van aanpak gevraagd om ook te kijken naar de regionale congruentie, de intensieve samenwerking met andere OD's en hun perspectief op fuseren. In Noord-Holland is er al langer sprake van een intensieve samenwerking tussen de OD's via een samenwerkingsagenda. In het plan van aanpak kwam daarnaast naar voren dat de ODIJ geen natuurlijke partner zag voor een eventueel fusieproces en dat zij volop wilde inzetten op nadere samenwerking met de andere OD's. Mocht in het kader van spoor 3 'toekomstscenario's (waaronder opties van samenwerking en fusie)' dat de ODIJ nu volgt, een andere richting wenselijk worden gevonden, dan vergt dit wederom sterke lokale afhankelijkheid. Het besluit over de bestuurlijke toekomst van *hun* omgevingsdienst is uiteindelijk aan de deelnemers en hun raden en Staten voorbehouden. In het kader van de regionale congruentie en samenwerking (kpi 6) betrekken we onderzoekslijn 3 'toekomstscenario's (waaronder opties van samenwerking en fusie)', maar ook zeker het perspectief van de individuele gemeenten én hun verantwoordelijkheid daarbij.

Wat betekent dit voor het onderzoek?

We verzamelen beschikbare informatie – en aanvullende informatie vanuit de ODIJ, gemeenten en provincie – over het proces dat de ODIJ op dit moment doorloopt richting een robuuste omgevingsdienst. We toetsen of de randvoorwaarden op orde zijn om op de middellange termijn robuust te worden. Zo ja, wat zijn hier dan succesfactoren in en zo nee, waar ontbreekt het dan aan?

³ 1. De landelijke ontwikkeling met betrekking tot robuustheid (het IBP IVH); 2. De historische lijn van de ODIJ zelf (financiële achterstanden, verdringing van oude door nieuwe taken, onduidelijkheid over financiering van basistaken en plustaken).



Deze randvoorwaarden voor 'robuustheid' willen we expliciet koppelen aan de verschillende taken, rollen en verantwoordelijkheden *binnen het stelsel van de ODIJ*. Dit betekent dat we de gemeenten en de provincie als *eigenaar én opdrachtgever* van de ODIJ onderzoeken op hun eigen verantwoordelijkheid voor een robuuste ODIJ. Zijn zij bereid om in gedeelde verantwoordelijkheid de ODIJ te versterken door meer taken onder te brengen, inclusief bijbehorende financiering? Of willen zij taken die zij nu nog in huis hebben, in het kader van nabijheid, lokaal blijven uitvoeren?

En aan de andere kant: heeft de ODIJ als proactief opdrachtnemer inmiddels voldoende in beeld welke taken kunnen/moeten worden ingebracht en kan zij voldoende voor het voetlicht brengen waarom de ODIJ deze taken uit zou moeten voeren? Wordt deze informatie via de AB-leden, die een 'brugfunctie' hebben tussen de ODIJ en de lokale raden/Staten, voldoende overgebracht en actief bediscussieerd met de eigen volksvertegenwoordiging? Vragen raden en Staten leden zelf ook actief om deze informatie vanuit hun kaderstellende en controlerende rol? Deze verschillende perspectieven werken we uit in de deelvragen en het normenkader.

Sturing en informatievoorziening

Het tweede aspect van dit onderzoek gaat over informatie en sturing. U wilt weten hoe de sturing, inclusief de informatievoorziening, tussen de betrokken bestuursorganen en de ODIJ is vormgegeven en uitgevoerd. En hoe de informatiestromen en de sturingsinstrumenten in het (recente) verleden zijn gebruikt in relatie tot het geconstateerde gebrek aan robuustheid.

Sturing en informatievoorziening ODIJ

De ODIJ is een Gemeenschappelijke Regeling (GR) die in opdracht werkt van de deelnemende gemeenten en provincie.

In bijlage 1 hebben we de governance en de wijze van informatievoorziening verder beschreven. Ook laten we zien wat we nu al gevonden hebben over informatievoorziening over robuustheid in de P&C-cyclus.

Over de governance van de ODIJ zijn in 2023 al uitspraken gedaan vanuit de visitatie van de ODIJ, als onderdeel van het IBP-VTH. Uit het visitatierapport bleek dat de ODIJ over een heldere besluitvormingsstructuur en goed functionerende governance beschikt. Er is sprake van goedlopende communicatie met het bestuur, en het bestuur heeft voldoende tijd en ruimte om goed te kunnen afstemmen. Er is sprake van wederzijds begrip voor elkaars belangen en een gezamenlijk streven naar het beste resultaat. Ook is er goed contact met de verschillende gemeenten. Deze positieve samenwerking wordt uitgestraald richting de raden. Een uitdaging betreft het goed kunnen bedienen van de drie gebieden (IJmond, Zaanstreek-Waterland en Zuid-Kennemerland). Het bestuur werkt hieraan door gezamenlijke afspraken te maken.

Sturing en informatievoorziening als eigenaar én opdrachtgever op gespannen voet

Ons voorstel is om in dit onderzoek te kijken naar sturing en informatievoorziening aan de hand van de twee rollen die gemeenten en de provincie hebben: de *opdrachtgevers*- én de *eigenaars*rol. De gemeenten en de provincie moeten als eigenaar zorgen dat de ODIJ als efficiënte omgevingsdienst kan functioneren, zodat de VTH-taken op een uitstekende manier worden uitgevoerd. Anderzijds willen gemeenten en provincie er als opdrachtgever voor zorgen dat de ODIJ datgene doet wat goed is voor het lokale belang.

Over de rol van *opdrachtgever* is in het visitatierapport (2023) eerder bemerkt dat het opdrachtgeverschap door de gemeenten kan worden verbeterd. Zij zijn op verschillende terreinen afhankelijk van de ODIJ, maar er wordt van gemeenten steeds meer beleid verwacht op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid. In het visitatierapport wordt benoemd dat dit naar verwachting leidt tot veranderende verhoudingen tussen de ODIJ en haar deelnemers. Meer gerelateerd aan de rol van *eigenaar* kwam in het visitatierapport (2023) naar voren dat er meer structurele financiering moest worden gerealiseerd.



We weten uit de praktijk dat de rollen van opdrachtgever en eigenaar op gespannen voet met elkaar kunnen staan. *Dit uit zich zeker in de discussie over robuustheid.* Immers, een robuuste ODIJ is in het kader van continuïteit essentieel voor gemeenten en provincie, als eigenaar van de dienst. Maar mocht dit betekenen dat er extra taken bij de ODIJ moeten worden ondergebracht, dan raakt dit aan het lokale belang als opdrachtgever. Dit heeft namelijk impact op de eigen bijdrage en het in nabijheid kunnen organiseren van taken. Onze ervaring leert dat in de discussie over robuustheid het belang van de opdrachtgeversrol nog weleens prevaleert boven het belang van de eigenaarsrol. Ook raden benutten de P&C-stukken vaak om te controleren of afspraken vanuit het uitvoeringsprogramma worden behaald binnen de daarvoor verstrekte opdracht. Maar lukt het gemeenten ook om over het eigenbelang heen te stappen en zorg te dragen voor de continuïteit (lees: *robuustheid*), van de omgevingsdienst? En worden de raden ook door hun eigen AB-leden goed gevoed om dit gesprek over robuustheid, én wat dit vervolgens betekent voor de eigen opdracht, te kunnen voeren? In dit onderzoek betrekken we beide perspectieven in relatie tot sturing en informatievoorziening.

Wat betekent dit voor het onderzoek?

We bouwen voort op bijlage 1 door voor de raden en Staten inzichtelijk te maken wat er is afgesproken over de governance, sturing en informatievoorziening rondom de ODIJ. Vervolgens kijken we of de afgesproken sturing en informatievoorziening plaatsvinden, zoals afgesproken. We beschouwen dit vraagstuk vanuit de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden van de betrokken actoren met specifieke aandacht voor de eigenaars- en opdrachtgeversrol *in relatie tot de robuustheid*. Of er een relatie is en zo ja, in welke mate, tussen de vormgeving en uitvoering van de sturing en informatievoorziening enerzijds, en het huidige tekort aan robuustheid van de ODIJ anderzijds, moet blijken uit het onderzoek.

Voorstel deelvragen en opzet normenkader

Voorstel deelvragen

Op basis van uw aanzet voor de deelvragen en onze kijk hierop, komen we tot de onderstaande indeling en clustering voor het onderzoek. We stellen voor om het aantal deelvragen te beperken en elementen die u in andere concept-deelvragen hebt opgenomen te verwerken in het normenkader. Dit geeft het onderzoek focus en maakt het onderzoekbaar. We komen tot de volgende clustering.

ODIJ in beeld

- Hoe ziet het huidige stelsel van de ODIJ er uit?
- Wie zijn hierin betrokken en wat zijn hun rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het stelsel?⁴ Is dit voldoende helder voor de raden en Staten?
- Hoe zijn de prestaties en de kosten van de ODIJ in vergelijking tot andere omgevingsdiensten?⁵

Proces robuustheid

- Wat is de huidige stand van zaken van het proces dat de ODIJ op dit moment doorloopt? Wat zijn de uitkomsten van de drie sporen (tot nu toe)?
- In hoeverre geven deze onderzoeken een adequaat en volledig beeld van de huidige situatie van de ODIJ en de verwachtingen voor de toekomst?
- Wat gaat goed in dit proces en waar liggen verbetermogelijkheden?

⁴ Hierbij betrekken we in elk geval: gemeenten en provincie op het niveau van raden/Staten, AB/DB, ambtelijk accounthouderschap en de ODIJ op het niveau van directie/MT en accounthouderschap richting de deelnemers.

⁵ Dit is een beknopt vergelijkend onderzoek van openbare informatie. Wij putten hierbij vooral uit de eerder gememoreerde managementsamenvatting in relatie tot robuustheid van andere omgevingsdiensten én de openbare informatie vanuit 'Omgevingsdiensten in beeld' (2023).



Sturing en informatievoorziening

- Hoe is de sturing op en informatievoorziening vanuit de ODIJ georganiseerd? Wie doet wat?
- In hoeverre stelt de informatievoorziening over de ODIJ de raden en Staten in staat om te sturen op de robuustheid van de ODIJ (kaderstellend en controlerend)?
- In welke mate is er in de sturing op en informatievoorziening over de ODIJ aandacht voor de opdrachtgevers- en eigenaarsrol? Zijn deze rollen in de praktijk in balans?
- In hoeverre draagt de sturing op de ODIJ actief bij aan een verbeterde robuustheid van de ODIJ?

Leren

- Welke lessen zijn er te trekken uit het proces tot robuustheid, de sturing en informatievoorziening en de relatie hiertussen?
- Wat kunnen deelnemers van elkaar leren in de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de ODIJ en hoe de informatievoorziening wordt benut?

Opzet normenkader

Het normenkader dat wij hanteren voor dit onderzoek, stellen wij op basis van onze kennis en ervaring rondom omgevingsdiensten en de betrokkenheid van de deelnemers op. Dit conceptnormenkader werken graag in samenwerking met u verder uit en om het vervolgens met u vast te stellen in het startgesprek.

N.B. In het aspect 'leren' zitten de conclusies en aanbevelingen die volgen na toetsing van het normenkader.

Aspect	Gehanteerde norm
ODIJ in beeld	- De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor betrokkenen bij de ODIJ zijn helder uitgewerkt. - Het is voor raads- en Statenleden voldoende helder wie welke rol heeft binnen het stelsel van de ODIJ en wie daarbinnen wat doet.
Proces robuustheid	- Het is voor alle betrokkenen voldoende helder waar de ODIJ nu staat in het kader van het traject om robuust te worden. - Het proces via drie sporen geeft een adequaat beeld van de huidige situatie en de verwachtingen voor de toekomst voor wat betreft robuustheid. - Knelpunten voor robuustheid zijn voldoende in beeld en ondervangen in het proces en succesfactoren voor robuustheid worden benut. - Betrokkenen hebben een gefundeerd vertrouwen dat het huidige proces voor robuustheid voor de middellange termijn voldoende houvast biedt.
Sturing en informatievoorziening	- Er zijn duidelijke afspraken over de sturing op en informatievoorziening over de ODIJ tussen alle betrokken actoren (denk aan: frequentie, kwaliteit, organisatie). - De afspraken worden in de praktijk nageleefd. - In de informatievoorziening over en sturing op de ODIJ is er aandacht voor de opdrachtgevers- én de eigenaarsrol. Op beide rollen wordt in de praktijk actief en evenredig gestuurd. - De betrokken actoren binnen gemeenten en provincie zijn actief geïnformeerd over het proces van robuustheid en de stappen die nodig zijn om robuust te worden - De verschillende actoren binnen gemeenten en provincie benutten deze informatie actief om (bij) te sturen op de robuustheid van de ODIJ.



Resultaat en onze aanpak

Wat kunt u van ons verwachten?

Wij leveren een eindproduct op dat bestaat uit drie onderdelen:

- In de **nota van bevindingen** worden de hoofd- en deelvragen van het onderzoek beantwoord en worden de normen getoetst. In het rapport nemen wij een inleidend hoofdstuk op waarin de context en werking van OD's en het VTH-stelsel worden geschetst, inclusief actuele (wettelijke) ontwikkelingen die van invloed zijn op de omgevingsdienst op de middellange termijn. Vervolgens schetsen we in het hoofdstuk *ODIJ in beeld* de opzet in governance van de ODIJ. Onderdeel hiervan is ook een vergelijking op prestaties en kosten van de ODIJ met andere diensten. In de hierop volgende hoofdstukken staan het proces om robuust te worden en de sturing en informatievoorziening centraal. Waar mogelijk maken we gebruik van grafieken en tabellen om het verhaal te ondersteunen. De nota van bevindingen wordt voorzien van een samenvatting.
- In de **bestuurlijke nota** worden de belangrijkste (algemene) conclusies uit het onderzoek weergegeven en worden hieraan aanbevelingen gekoppeld. De aanbevelingen koppelen we waar mogelijk aan best practices. De bestuurlijke nota is zelfstandig leesbaar en bevat een samenvatting, bestuurlijke reacties en een nawoord. U geeft aan dat de bestuurlijke nota wordt opgesteld door de samenwerkende rekenkamers. Wij ondersteunen u hierbij door een aanzet aan te leveren voor de conclusies en aanbevelingen.
- Een **factsheet per deelnemer**: we leveren een factsheet op per deelnemende rekenkamer waarin we de belangrijkste inzichten opnemen die betrekking hebben op de deelnemer. Ook nemen we specifieke lessen op voor de deelnemer die voortkomen uit de inzichten (onder andere bij andere deelnemers).

Wij borgen dat alle producten wat betreft taalgebruik en detailniveau aansluiten op de doelgroep van dit onderzoek, de gemeenteraden en Provinciale Staten.

Wij leveren het rapport uiterlijk begin november 2025 op.

Hoe pakken we het aan?

We delen het onderzoek op in twee delen: analyse van proces voor robuustheid en analyse van informatievoorziening en sturing.

Vanuit de onderzoeksvragen zien wij een tweedelig onderzoek voor ons: een analyse naar de robuustheid zoals inzichtelijk gemaakt in de onderzoeken van de omgevingsdienst, en een analyse van de informatievoorziening over de robuustheid en de wijze waarop de deelnemers, en specifiek de raden en Provinciale Staten, hierop sturen. Dit onderscheid laten wij terugkomen in de aanpak van het onderzoek.

Robuustheid

Wat betreft het proces om de robuustheid te vergroten, verzamelen wij de informatie ten eerste uit een documentenstudie. We brengen de resultaten van de onderzoeken naar robuustheid door de omgevingsdienst in beeld. We toetsen daarbij in welke mate de onderzoeken inzicht geven in de verschillende aspecten van robuustheid. Wanneer aspecten nog onvoldoende inzichtelijk worden gemaakt in de onderzoeken, dan brengen we in beeld welk aanvullend onderzoek benodigd is.

Wanneer wij constateren dat aspecten van robuustheid onvoldoende worden belicht in de onderzoeken, dan bespreken wij met u in welke mate aanvullende informatie kan worden verzameld om inzicht te bieden in deze aspecten.



Vervolgens gaan we in gesprek met de ODJ over het proces voor robuustheid. We bespreken wat er nu al goed gaat, en wat belangrijke aandachtspunten zijn voor de komende tijd. Dit koppelen we vervolgens in de gespreksronde aan de perspectieven van de andere deelnemers: de verschillende betrokkenen binnen de gemeenten en provincie.

Informatievoorziening en sturing

Wat betreft de informatievoorziening en de sturing voeren we een documentenstudie uit en organiseren we een gespreksronde. Voor de documentenstudie kijken we naar documenten omtrent de organisatie van de informatievoorziening en de afspraken die hierover zijn gemaakt met de deelnemende gemeenten en de provincie. Denk aan de Gemeenschappelijke Regeling en de afspraken over aanlevertermijnen voor informatie. Ook kijken we naar de wijze waarop de informatie door de gemeenteraden en Provinciale Staten worden gebruikt. We kijken daarvoor naar o.a. eventuele zienswijzen die worden ingediend en raadsbesluiten en Statenbesluiten omtrent de Omgevingsdienst. Ook kijken we naar de sturing door het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur. We kijken naar de informatie die de besturen ontvangen over robuustheid, en hoe deze informatie gebruikt wordt/kan worden om te sturen op robuustheid. We hebben daarbij aandacht voor zowel de opdrachtgevers- als de eigenaarsrol.

Ook gaan we in gesprek over de informatievoorziening en de sturing op robuustheid. We voeren hiervoor gesprekken met de directie en het managementteam van de omgevingsdienst. Ook gaan we met de deelnemende gemeenten in gesprek, ambtelijke en bestuurlijk, over sturing en coördinatie op de omgevingsdienst. Tevens organiseren we voor elke deelnemende gemeente en voor de provincie een sessie met raden/Staten om in gesprek te gaan over de informatiewaarde van de stukken en de wijze waarop zij sturen en willen/kunnen sturen op de omgevingsdienst. En wat zij al dan niet te doen hebben in het proces om robuust te worden.

De aanpak in beeld

De aanpak voor het onderzoek hebben we gevat in vijf stappen, die in de volgende figuur zijn weergegeven.





De aanpak in detail

Stap 1 | Startgesprek (eind maart 2025)

Wij maken graag een goede start met het onderzoek door middel van een (digitaal) startgesprek tussen de begeleidingscommissie en ons onderzoeksteam. Op deze manier kunnen we snel en doelgericht aan de slag. Tijdens dit gesprek komen in elk geval de volgende onderwerpen aan de orde:

- Definitieve aanpak: een door u goedgekeurde aanpak, inclusief deelvragen, (gedetailleerde) planning en vastgesteld normenkader.
- Werkafspraken over onder andere:
 - o Momenten van overleg met u.
 - o Het bij te houden onderzoeksdossier.
 - o (Het beschikbaar stellen van) relevante documenten.
 - o De selectie van personen voor de gesprekken.
 - o De definitieve wijze van rapportage en aanbevelingen.
 - o Definitieve planning.
 - o Ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor.

Wij stellen voor dat u, voorafgaand aan het startgesprek, contactpersonen aanwijst vanuit de gemeenten en provincie, voor zover nog niet vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie. Dit vergemakkelijkt het onderzoeksproces omdat wij daardoor gericht de documentenvraag (stap 2) kunnen uitzetten en interviews kunnen plannen (stap 3).

Naar aanleiding van het startgesprek kan het verzoek tot informatieaanlevering worden uitgezet bij de gemeenten en provincie. Vervolgens kan de ODIJ worden benaderd voor aanvullende informatie en het aanleveren van contactgegevens ten behoeve van de interviews. Graag nodigen we ook een vertegenwoordiging vanuit de ODIJ uit bij het startgesprek ten behoeve van een goede start met elkaar.

Mijlpaal stap 1 (deadline eind maart 2025)

Uiterlijk eind maart hebben wij:

- De onderzoeksopzet en planning met u vastgesteld.
- Het normenkader met u waar nodig aangepast en vastgesteld.
- Werkafspraken gemaakt over de aanlevering van documenten en contactgegevens.
- Het verzoek tot documenten en contactgegevens uitgezet bij de gemeenten en provincie.

Stap 2 | Documentenstudie (april 2025)

In stap 2 voeren wij de documentenstudie uit. We analyseren het proces om tot een robuuste omgevingsdienst te komen en we analyseren de informatievoorziening en sturing hierover aan en door de gemeenten en provincie. Daarbij denken wij aan in ieder geval de volgende documenten:

- ODIJ in beeld.
- Algemene documenten in relatie tot de omgevingsdienst:
 - o Gemeenschappelijke Regeling en dienstverleningsovereenkomsten.
 - o Documenten en werkafspraken in relatie tot de governance en informatievoorziening.
 - o Eventuele beleidskaders omtrent gemeenschappelijke regelingen van gemeenten en provincie.
 - o Rapportages Omgevingsdiensten in beeld (2021 en 2023).
 - o Managementsamenvatting ministerie van IenW – robuustheid (2024)
- Documenten in relatie tot de onderzoeken naar robuustheid:
 - o Startnotities in relatie tot de onderzoeken en eventuele plannen van aanpak.
 - o Tussentijdse rapportages over de onderzoeken.
 - o Bestuursbesluiten in relatie tot de onderzoeken.



- Documenten in relatie tot de informatievoorziening aan de raden en Provinciale Staten:
 - o Zienswijzen ingediend door raden en Provinciale Staten in de periode 2022 t/m 2024.
 - o Begrotingen, voortgangsrapportages en jaarrekeningen in de periode 2022 t/m 2024.
 - o Raadsbesluiten en Statenbesluiten in relatie tot de omgevingsdienst in de periode 2022 t/m 2024.
 - o Overige informatie vanuit de omgevingsdienst, zoals informatiebrieven of -bijeenkomsten in de periode 2022 t/m 2024 (specifiek t.a.v. robuustheid).
- Documenten in relatie tot de sturing door de colleges en Gedeputeerde Staten:
 - o Collegebesluiten en GS-besluiten in relatie tot de omgevingsdienst in de periode 2022 t/m 2024.
 - o Besluiten door het dagelijks en het algemeen bestuur in de periode 2022 t/m 2024.

De informatie uit de documenten verwerken we in een rode-dradennotitie. De rode-dradennotitie vormt de eerste, globale beantwoording van de onderzoeksvragen. In de notitie inventariseren we ook 'blinde vlekken', vragen die we aan de hand van de documenten niet kunnen beantwoorden of vragen die ontstaan uit de documentenstudie. Met deze input ontwikkelen wij de gespreksleidraden voor de gespreksronde en de opzet voor de sessies met de raden en Staten in stap 3. Kortom, stap 2 vormt de basis voor het vervolg van het onderzoek en wordt aangevuld met de bevindingen uit de volgende onderzoeksfase. We bespreken de resultaten hiervan in een tussentijds (digitaal) overleg met de begeleidingscommissie.

Tevens inventariseren we aan het einde van deze stap in welke mate er nog aspecten ontbreken in de onderzoeken van de omgevingsdienst. We bespreken met u in welke mate het ontbreken van deze aspecten wordt geconstateerd als feit dan wel of er aanvullend onderzoek of informatieverzameling plaatsvindt.

Mijlpaal stap 2 (deadline eind april 2025)

Uiterlijk eind april hebben wij:

- Een eerste rode-dradennotitie opgeleverd en besproken met u, waarin de eerste beantwoording van de onderzoeksvragen is opgenomen.
- Gespreksleidraden en opzet van sessies met raden en Staten opgesteld en met u besproken.
- Eventuele ontbrekende aspecten in de onderzoeken naar robuustheid geïnventariseerd en besproken met u.

Stap 3 | Gespreksronde (mei-juni 2025)

In stap 3 voeren we de gespreksronde. De gespreksronde levert input voor de verdere beantwoording van uw onderzoeksvragen en is van belang om de eerste beelden, ontstaan uit het documentenonderzoek, te verifiëren en aan te vullen. De gespreksronde volgt logischerwijs op de analyse die we doen in stap 2. Voor de doorlooptijd van deze stap houden wij rekening met het meireces in deze onderzoeksperiode.

De gespreksronde omvat zowel interviews als sessies met de gemeenteraden en Provinciale Staten.

Interviews

In de gesprekken bevragen we de betrokkenen over onder andere de robuustheidsonderzoeken, de informatievoorziening richting besturen, colleges, Gedeputeerde Staten, raden en Provinciale Staten, en de sturing door gemeenten en provincie.

Wij gaan voor nu uit van de volgende 21 (groeps)interviews in totaal.⁶

⁶ Het aantal interviews dat wij voorstellen is gebaseerd op het aantal rekenkamers dat op het moment van schrijven van de startnotitie heeft aangegeven deel te willen nemen aan het onderzoek.



Wie?	Aantal digitale gesprekken
Directie/MT Omgevingsdienst IJmond	1 x
Vertegenwoordiging accounthouders ODIJ	1 x
Accounthouder ODIJ (per gemeente/provincie)	9 x
Groepsgesprek college (per gemeente/provincie)	9 x
Dagelijks bestuur ODIJ	1 x

We spreken de leden van het college vanuit zowel hun rol als portefeuillehouder als vanuit hun rol als lid van het algemeen bestuur. We organiseren daarnaast een apart groepsgesprek met het dagelijks bestuur van de omgevingsdienst.

Van alle gesprekken maken we een schriftelijk verslag op hoofdlijnen dat ter autorisatie aan de respondenten wordt voorgelegd. De interviews vinden in principe – in verband met de doorlooptijd – digitaal plaats. Wij hebben ruime ervaring met het afnemen van interviews en het begeleiden van sessies via MS Teams. Heeft u een andere voorkeur, dan stemmen wij dit graag nader af tijdens het startgesprek.

Sessies met raden en Staten

Naast de (groeps)gesprekken organiseren wij sessies met de gemeenteraden en Provinciale Staten over de informatievoorziening en sturing op de omgevingsdienst. We gaan met de raden en Staten in gesprek over de wijze waarop de informatievoorziening nu is ingericht en in welke mate de informatievoorziening voldoende sturingswaarde heeft voor raden en Staten. Ook gaan we in gesprek over de wijze waarop de raden en Staten nu sturen op de omgevingsdienst en de robuustheid. We organiseren één sessie met een vertegenwoordiging vanuit de raden of Staten per gemeente/provincie.

We vullen de 'rode-dradennotitie' (resultaat stap 2) aan met de inzichten uit de gespreksronde. Dit leidt tot een volgende versie van de notitie die we toezenden aan de begeleidingscommissie en bespreken in een tweede (digitaal) afstemmingsoverleg, vóór het zomerreces. In dit overleg delen wij tevens de eerste richting voor de hoofdboodschap die met het onderzoek wordt meegegeven. Daarmee krijgt u een eerste beeld van de richting voor de (algemene) conclusies en aanbevelingen.

Mijlpaal stap 3 (deadline eind juni 2025)

Uiterlijk eind juni hebben wij:

- De gespreksronde en sessies afgerond.
- Een tweede rode-dradennotitie opgeleverd en besproken met u, waarin de beantwoording van de onderzoeksvragen is opgenomen.
- De concepthoofdboodschap van het onderzoek opgesteld en met u besproken.

Stap 4 | Rapportage (juli-augustus 2025)

Het doel van stap 4 is het uitwerken van de rode-dradennotitie tot een conceptrapport. Hiervoor benutten we de zomerperiode. Wij leveren het conceptrapport eind augustus op aan de begeleidingscommissie en bespreken het met u om te toetsen of het rapport voldoet aan uw verwachtingen. Onderdeel van het conceptrapport zijn ook de factsheets met de belangrijkste inzichten en lessen per gemeente/provincie.



Dit is een goed moment om met elkaar te reflecteren op de bevindingen in het licht van het onderzoeksvoorstel waarmee dit rekenkameronderzoek is gestart. Wij beantwoorden de twee hoofdvragen en stellen een aanzet tot conclusies en aanbevelingen op. Naar aanleiding van uw op- of aanmerkingen, passen wij het rapport zo nodig aan.

Mijlpaal stap 4 (deadline eind augustus 2025)

Uiterlijk eind augustus hebben wij:

- Een definitief conceptrapport opgesteld en met u besproken.
- Een eerste aanzet voor de conclusies en aanbevelingen geformuleerd en met u besproken.
- De conceptfactsheets per gemeente opgesteld en met u besproken.

Stap 5 | Wederhoor en afronding (september-oktober 2025)

Vervolgens worden het conceptrapport en de factsheets begin september, zonder conclusies en aanbevelingen, voor wederhoor aangeboden aan de ambtelijk betrokkenen bij dit onderzoek van gemeenten, provincie en omgevingsdienst. Wij doen dit aan de hand van een gestructureerd format.

Paginanummer	Feitelijke onjuistheid	Verwerking TwynstraGudde
...		
...		

Wij verwachten dat het ambtelijk wederhoor uiterlijk eind september wordt afgerond, afhankelijk van de gekozen termijn voor het wederhoor. Over het ambtelijk wederhoor maken wij graag afspraken met u tijdens het startgesprek. Wij benutten de periode van het ambtelijk wederhoor om de conclusies en aanbevelingen aan te scherpen en met u te bespreken.

Na verwerking van het wederhoor in het rapport en de factsheets wordt het rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, begin oktober aangeboden aan de gemeenten en provincie voor bestuurlijk wederhoor. Waar mogelijk wordt het rapport ook voor bestuurlijk wederhoor aangeboden bij de omgevingsdienst. Wij verwachten dat het bestuurlijk wederhoor uiterlijk eind oktober wordt afgerond, afhankelijk van de gekozen termijn. Ook hierover maken wij graag afspraken met u tijdens het startgesprek.

Na de verwerking van het bestuurlijk wederhoor in het rapport, worden het eindrapport - bestaande uit de nota van bevindingen en de bestuurlijke nota - en de factsheets aan u opgeleverd. Vervolgens kan het eindrapport begin november worden aangeboden aan de gemeenteraden en Provinciale Staten.

Desgewenst staan wij u bij in de behandeling dan wel presentatie van het rapport in de raden en Staten. Hierover maken wij graag afspraken met u tijdens het startgesprek. Wij willen u adviseren een gezamenlijke sessie te organiseren voor alle raden, Staten en de ODIJ. Wij hebben goede ervaringen met een dergelijke afronding van het rekenkameronderzoek naar de OD Twente in opdracht van Twentse Rekenkamers.

Mijlpaal stap 5 (deadline eind oktober 2025)

Uiterlijk eind oktober hebben wij:

- Het ambtelijk wederhoor en het bestuurlijk wederhoor verwerkt in de nota van bevindingen en factsheets.
- De definitieve bestuurlijke nota met u besproken en vastgesteld.



Afstemming en contactmomenten met de begeleidingscommissie

Wij hechten waarde aan een goede afstemming over de voortgang van het onderzoek. In onze planning zijn daarom in ieder geval de volgende overlegmomenten met de begeleidingscommissie voorzien (ook opgenomen in §3.2.):

- Startgesprek.
- Bespreking eerste bevindingen van het documentenonderzoek (aan de hand van de rode-dradennotitie).
- Bespreking bevindingen van de gespreksronde (aangevulde rode-dradennotitie).
- Bespreking conceptrapport en factsheets (waarna wederhoor plaatsvindt).
- Bespreking definitief rapport.

Gedurende het onderzoek hebben wij met u het liefst periodiek (kort telefonisch/per e-mail) contact zodat u goed op de hoogte blijft van de voortgang en wij snel met u kunnen schakelen om eventuele knelpunten op te lossen. Ook sluiten wij met u kort wie binnen de organisaties (gemeenten, provincie en omgevingsdienst) als contactpersoon fungeert, zodat wij via die personen de informatie-uitvraag kunnen uitzetten, documenten kunnen verzamelen, gesprekken kunnen plannen en het wederhoor kunnen coördineren.

Onderzoeksteam

Voor deze opdracht hebben wij een ervaren en goed op elkaar ingespeeld onderzoeksteam samengesteld. Het team combineert meerjarige ervaring met evaluaties en onderzoeken op het gebied van omgevingsdiensten, met ruime ervaring in het gemeentelijke domein en met gemeenschappelijke regelingen. In deze samenstelling borgen we senioriteit en voldoende capaciteit voor de uitvoering. De uitgebreide curricula vitae van onze adviseurs vindt u bijgevoegd.

Tijdens het onderzoek is Thijs Boertien opdrachtleider en uw contactpersoon.

Dr. mr. R.G.J. (Roel) Lauwerier is principal adviseur/onderzoeker, heeft ruime onderzoekservaring en is gepromoveerd aan de Universiteit van Tilburg. Het versterken van de cirkel 'evalueren-leren-organiseren-realiseren' vormt voor hem de kern van zijn werk. Naast de uitvoering van diverse (evaluatie)onderzoeken, promoveerde Roel op een onderzoek op het terrein van wetgevingsvraagstukken. Als onderzoeker bij de Rekenkamer Rotterdam heeft hij ervaring opgedaan met het uitvoeren van meerdere evaluaties van gemeentelijk beleid alsook samenwerkingsverbanden. Door zijn raadslidmaatschap en wethouderschap bij de gemeente Tilburg heeft hij ruime ervaring opgedaan met het functioneren binnen en met gemeenten en het functioneren in een politiek-bestuurlijke context. Roel kent de processen waar gemeenten mee te maken hebben en de dynamiek die daarmee gepaard kan gaan. Hij heeft zelf gefunctioneerd in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Op dit moment trekt hij de propositie Leren in het Publieke Domein in het kader waarvan hij veel rekenkameronderzoeken en andere evaluatieonderzoeken heeft uitgevoerd. Hij was opdrachtleider bij alle eerder gememoreerde rekenkameronderzoeken, evenals bij de monitoring robuustheidscriteria (ministerie van IenW). Roel fungeert als meewerkende achtervang, is betrokken in het hele onderzoek en borgt de kwaliteit van het onderzoeksproces.

De heer T. (Thijs) Boertien MSc. werkt sinds 2019 als onderzoeker voor TwynstraGudde. Thijs voerde voor een diversiteit aan opdrachtgevers in het publieke domein (variërend van Rijk tot verbonden partijen) evaluaties en adviesopdrachten uit. Zijn inhoudelijke expertise ligt bij vraagstukken op het gebied van opgaven VTH, milieu en interbestuurlijke samenwerking. Thijs was betrokken bij alle in de inleiding genoemde onderzoeken rondom omgevingsdiensten, VTH en is nauw betrokken bij ontwikkelingen rondom robuustheid van omgevingsdiensten.



Voor Thijs staat het lerende karakter van onderzoeken centraal in zijn werk. Gedane zaken nemen geen keer maar er liggen wel lessen in verschoelen voor de uitvoering van toekomstig beleid en opgaven. Hij helpt vanuit dit perspectief zijn opdrachtgevers om na te denken over hun 'bestuurlijke toekomst'. Dit doet Thijs vanuit een nieuwsgierige grondhouding en door kritisch te reflecteren. Hij is analytisch sterk, werkt gestructureerd en schrijft gemakkelijk. Bevindingen brengt hij over in tekst én in beeld. Thijs maakt processen visueel inzichtelijk en brengt ze terug tot de kern. Dat maakt zijn aanbevelingen toegankelijk, begrijpelijk, praktisch en goed te implementeren. In verschillende onderzoeken die Thijs de afgelopen tijd uitvoerde, vervulde hij de rol van opdrachtgever. Dit betekent dat hij - naast zijn inhoudelijke inbreng - verantwoordelijk was voor het dagelijkse contact met de opdrachtgever en het zorgdragen voor een zorgvuldig onderzoeksproces. Hij zal deze rol ook in dit onderzoek vervullen.

Mevrouw C.M.M. (Carmen) Hendriks MSc. is medior onderzoeker binnen de propositie Leren in het Publieke Domein. Carmen heeft brede ervaring met het uitvoeren van onderzoeken op een gevarieerd aantal terreinen, waaronder verbonden partijen en bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Tevens is zij werkzaam als strategisch adviseur verbonden partijen voor de gemeente Den Haag, waarbij zij als procesmanager verantwoordelijk is voor de gemeentelijke coördinatie en bestuurlijke advisering op drie verbonden partijen, waaronder twee Gemeenschappelijke Regelingen. Zij heeft eerder (rekenkamer)onderzoeken uitgevoerd naar de Dutch TechZone (samenwerkende rekenkamers Emmen, Coevorden en Hoogeveen), de Regio Stedendriehoek (samenwerkende rekenkamers Regio Stedendriehoek) en de Regio Groningen-Assen. Carmen is door haar achtergrond als politicoloog thuis in de politiek-bestuurlijke context van de gemeente. Ze heeft veel ervaring met kwantitatieve én kwalitatieve methodes. Carmen is analytisch sterk en heeft een vlotte pen, waardoor zij in staat is goed leesbare maar toch diepgaande rapportages af te leveren die handvatten bieden voor de toekomst.

De heer J. (Jop) de Graaff MSc is adviseur en onderzoeker bij TwynstraGudde. In de afgelopen jaren was hij betrokken bij verschillende onderzoeken binnen het VTH- en milieutaakveld. Zo heeft Jop voor een groep gezamenlijke rekenkamers in Twente een onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving door de Omgevingsdienst Twente en heeft hij voor de provincie Zuid-Holland een vooronderzoek gedaan naar het verbeteren van de monitoring van N2000-gebieden. Ook was Jop betrokken bij de tweejarige evaluatie van de Wet VTH voor het ministerie van IenW (2023). Jop is oplossingsgericht, assertief en in staat om zowel kwantitatieve als kwalitatieve data op een gestructureerde wijze te analyseren en te verwerken.



Bijlage | Governance OD IJmond

Het bestuur van de dienst bestaat uit het algemeen bestuur (AB), het dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter. De leden van het AB worden verkozen vanuit de colleges van de verschillende deelnemers. Alle leden van het AB zijn portefeuillehouders Milieu in de deelnemende gemeenten, plus de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland.

Vier leden van het DB worden door het AB aangewezen uit de leden van het AB die zijn aangewezen door de colleges van de gemeenten Beverwijk, Haarlem, Heemskerk en Velsen. Het vijfde lid wordt aangewezen door de overige colleges. Het AB wijst uit haar leden de voorzitter aan.

Voor alle deelnemers geldt dat zij hun basistakenpakket inbrengen bij de ODIJ. Dit basistakenpakket omvat complexere milieutaken, taken op het gebied van asbest en ketentoezicht- en handhaving. Naast deze taken kan de ODIJ ook taken uit het milieutakenpakket en/of plustaken uitvoeren. In de GR staat beschreven voor welke deelnemer welke taken worden uitgevoerd. Hierover worden schriftelijke afspraken gemaakt in een afsprakenkader. Invulling van de concrete taakuitvoering vindt plaats in het uitvoeringsprogramma, die wordt vastgesteld door het AB.

Voor uitbreiding van taken en/of aan de ODIJ overgedragen bevoegdheden is goedkeuring van de desbetreffende raad/PS, en van het DB en AB (unaniem) nodig. De ODIJ voert naast de taken die zijn beschreven in de GR, ook taken uit op basis van DVO's die apart met deelnemers zijn afgesloten.

De door de deelnemers vastgestelde beleidskaders en algemeen verbindende voorschriften vormen het kader waarbinnen de ODIJ haar gedelegeerde en gemandateerde taken uitvoert. De Omgevingsdienst vervult een rol in de voorbereiding van deze beleidsplannen en kaders. Het AB stelt tweemaal een strategisch beleidsplan op en jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast.

De ODIJ heeft contactfunctionarissen aangesteld om dagelijks contact te kunnen onderhouden met de accounthouders van de gemeenten en provincie, opdrachten op te halen en te kunnen terugkoppelen over de taakuitvoering.

Informatievoorziening ODIJ

De informatievoorziening tussen de betrokken bestuursorganen en de ODIJ is vormgegeven binnen de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Artikel 9 van de Wgr bepaalt dat het bestuur van de Omgevingsdienst alle relevante inlichtingen verstrekt aan gedeputeerde staten, colleges van B&W, provinciale staten en gemeenteraden van de deelnemende overheden. Dit gebeurt onder andere via periodieke rapportages en bijeenkomsten. AB-leden leggen verantwoording af aan het college dat hen heeft aangewezen en aan de eigen raad over het in het AB uitgevoerde beleid.

In de GR staat opgenomen dat het AB, voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt, de begroting vaststelt. Daarnaast zendt het DB de algemene financiële en beleidsmatige kaders, plus de voorlopige jaarrekening toe aan de raden/PS. Zij kunnen bij het DB een zienswijze naar voren brengen op de ontwerpbegroting.

Voor de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag geldt dat het DB deze ter kennisneming aan de raden/PS verzendt. Het AB stelt tweemaal per jaar een tussenrapportage vast met daarin informatie over het lopende begrotingsjaar. Deze worden aangeboden aan de colleges van de gemeenten/provincie.

Informatie over robuustheid via de P&C-cyclus

Op basis van beschikbare P&C-stukken is inzichtelijk dat de betrokken bestuursorganen worden geïnformeerd over de ontwikkelingen die voortvloeien uit het IBP-VTH. In het jaarplan 2023 van de ODIJ is aangekondigd dat de ODIJ in maart en april regionale raadsinformatieavonden organiseert, waarin de directeur de raden onder andere informeert over het visitatierapport en het IBP.



In het jaarverslag 2023 wordt nader ingegaan op de bevindingen van de visitatie: de ODIJ voldoet voor de meeste gemandateerde taken aan de kwaliteitscriteria. Ook de ontwikkelopgaven op de deskundigheidsgebieden afvalwater en externe veiligheid worden aangehaald in het jaarverslag. Dit geldt ook voor de aanbeveling uit het visitatierapport om te komen tot meer structurele financiering en een verbeterde financiële verantwoording.

In het uitvoeringsprogramma 2025 van de ODIJ wordt het plan van aanpak toegelicht. De bestuursorganen zijn daarmee geïnformeerd over hoe de ODIJ wil gaan voldoen aan de robuustheidscriteria uit het IBP.