

Bestuurlijke verkenning OD-samenwerking Noord-Holland; “bewegen naar een nieuw evenwicht voor een gezonde leefomgeving”.

6 november 2025

Voorwoord

Toen ik na het schrijven van dit rapport de antwoorden van de bestuurders nog eens teruglas realiseerde ik me dat vrijwel niemand expliciete uitspraken heeft gedaan. De gesprekken waren inhoudelijk goed voorbereid en positief van insteek maar er was ook wel enige terughoudendheid om de eerste te zijn die een steentje op het bord zette of een ander steentje ging verplaatsen.

Dat neemt niet weg dat er een patroon ontstond dat me bracht bij de conclusies die u in paragraaf 8 terugvindt. Daarmee wordt voldaan aan de wens om vanuit de gesprekken een bestuurlijke visie te geven in de richting van een toekomstbestendig bestel waarin vanuit de doelstellingen van de Omgevingswet binnen de provincies Noord-Holland en Flevoland een robuust stelsel van omgevingsdiensten dienstbaar zal zijn aan een veilige en gezonde leefomgeving. De beweging die nu in gang gezet wordt zal tot een beter evenwicht leiden volgens de uitgangspunten van die Omgevingswet én ‘gehoord’ diverse eerdere rapporten die landelijk al over het functioneren van het relatief jonge stelsel van omgevingsdiensten verschenen zijn.

De bespreking van de concept-verkenning met het grootste deel van de geïnterviewden leverde uiteindelijk de wens op scherp te krijgen in het rapport te krijgen. Kortom, het moet helder zijn voor welk probleem een oplossing bedacht wordt. En we mogen ons ook realiseren dat het gelukkig geen kommer en kwel is in Noord-Holland. Met de beweging die ik schets als antwoord op de vragen van de opdrachtgever hoop ik daar voor dit moment voldoende antwoord op te hebben gegeven.

Bestuurlijke samenvatting

Ik heb de afgelopen maanden met bestuurders, directeuren en ketenpartners gesproken en beschikbare eerdere onderzoeken naast elkaar gelegd. Er werden in eerste instantie weinig harde uitspraken gedaan, maar het patroon was duidelijk: we moeten nabijheid behouden én

robuustheid organiseren. Dat kan volgens mij zonder een zware reorganisatie uit te voeren. In deze samenvatting schets ik die richting, de belangrijkste bevindingen en de route die volgens mij de meeste kans op draagvlak én resultaat heeft. En spreek ik, bij dezen, de complimenten uit voor die gemeenten en diensten die al grote stappen in deze richting aan het zetten zijn.

Kernboodschap

Noord-Holland kan de VTH-uitvoering merkbaar versterken zonder een zware reorganisatie uit te voeren. De kortste weg naar resultaat is een gefaseerde, federatieve samenwerking. Hierbij blijven Vergunningverlening Toezicht en Handhaving in iedere OD bijeen, blijft de voorkant als eerstelijns lokaal herkenbaar, worden specialismen en schaarse capaciteit aan de achterkant georganiseerd als tweedelijns expertisecentra met provinciale dekking en wordt strakker gestuurd op één informatiebasis. Daarbij hoort een Directietafel (operationeel) en een Provinciale Regietafel Gezond & Veilig (strategisch). Voor Noord-Holland Noord is zowel een structurele (financiële) impuls door de deelnemende gemeenten als een tijdelijke provinciale impuls nodig om een gelijk speelveld in de provincie te creëren. Een fusieverkenning tussen Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is weliswaar niet noodzakelijk, maar vind ik wel wenselijk. Daarbij blijft nabijheid een harde randvoorwaarde: de meerwaarde van een fusie ligt in de gezamenlijke methodiek, data, planning en expertise. De voorkant blijft lokaal herkenbaar. De door Provinciale Staten gevraagde organisatorische functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving heeft geen breed draagvlak; onafhankelijkheid kan procesmatig geborgd blijven.

In bijlage 1 staan de varianten van samenwerking zoals beschreven door de Galan Groep, in opdracht van de directeurs van de vier omgevingsdiensten. Zowel het federatief model als de expertisecentra zoals door mij voorgesteld staan daar indicatief al in beschreven.

Waarom deze beweging nodig is

De context van het milieubeleid is in korte tijd ingrijpend veranderd. De Omgevingswet legt de lat hoger: integraal werken, één loket en een duidelijke rolverdeling. Landelijk (Van Aartsen, IBP VTH, review-Sorgdrager, OVV) wordt strakker gestuurd op kwaliteit, uniformiteit en doorzettingskracht. Tegelijk worden opgaven complexer en meer verweven: energietransitie, zeer zorgwekkende stoffen (ZZS), woningbouw, natuur en stikstof, industrie en omwonenden. De arbeidsmarkt blijft krap; eisen aan data en ICT stijgen; gemeentelijke middelen zijn beperkt.

In Noord-Holland voldoet nu alleen de OD NZKG volledig aan de robuustheidscriteria die het IBP VTH heeft opgesteld en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) toetst. De OFGV verwacht daar per april 2026 ook aan te voldoen. ODIJ verwacht met uitzondering van de normomzet eind 2026 zover te zijn. Dat is knap, maar robuust is niet automatisch toekomstbestendig. Pieken, uitval, zeldzame profielen en versnipperde data maken elke dienst kwetsbaar. Ook het ministerie van IenW ziet dat. In Noord-Holland Noord ervaren bestuurders bovendien onbalans in taakbelegging en financiering: het uitvoeringsniveau van de basistaken is niet overal volledig belegd, de plustaken niet overal kostendekkend en de bedrijfsvoering staat onder druk. Dat belemmert investeringen en verlengt doorlooptijden. En daarmee is daar helaas nog geen zicht op het halen van de robuustheidscriteria.

De interviews laten opvallende eensgezindheid zien over de richting: houd VTH bij elkaar, borg nabijheid, werk met één taal en één dataset, en bundel schaarse expertise bovenregionaal.

Bestuurders benoemen ook het kantelpunt: niets doen is geen optie; we moeten nu doorpakken.

Wat dit betekent voor de inrichting

Ik hanteer vier uitgangspunten:

1. *Eén loket* richting inwoners en bedrijven; zo min mogelijk schotten zichtbaar aan de voorkant.
2. *Nabijheid én robuustheid*: lokale teams met herkenbaar accountmanagement, ondersteund door een gezamenlijke tweede-lijn.
3. *VTH bijeenhouden*: de kwaliteit zit juist in de samenhang tussen vergunningverlening, toezicht en handhaving.
4. *Ketencongruentie en eerlijk betalen*: afspraken die werken met veiligheidsregio's, GGD'en, politie/OM, RIEC en waterschappen; kostendekkendheid inclusief uniforme overhead, zodat meeliften niet loont.

Expertisecentra als tweede lijn

Ik stel twee herkenbare expertisecentra voor: 'Natuur' bij de OD NHN en 'Complexe industrie en ZZS' bij de OD NZKG. De centra leveren advies, second opinions, intervisie en tijdelijke bijstand, maar nemen de casus niet over. Het verschil met het delen van de huidige kennis vanuit die twee OD's is dat ik adviseer dat de medewerkers weliswaar op locatie bij de bestaande omgevingsdienst blijven maar qua inhoudelijke lijn, methodiek en kwaliteitsborging een eigen functionele leiding krijgen die niet 'van' die ene OD is maar 'van' de vier OD's is en dus aangestuurd wordt via de Provinciale Directietafel. Zo kun je een extra borging zetten op de ontwikkeling van de kwaliteit en continuïteit, blijven doorlooptijden voorspelbaar, en voorkomen we afhankelijkheid van één schaarse specialist. Met name natuur is als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de complexiteit op stikstof veel prominenter op de agenda gekomen. Andere OD's, provincie en gemeenten zullen meer eigenaarschap ervaren als deze expertise een meer onafhankelijke positie krijgt. Cruciaal: de expertisecentra helpen ook de externe één-loketgedachte waarmaken. In dossiers waar nu meerdere omgevingsdiensten langskomen, plannen we gezamenlijk en communiceren we via één voorkant. Dus burgers en bedrijven krijgen alle post vanuit één (coördinerende) dienst ook al zijn de medewerkers gestationeerd op de locatie van een andere OD.

Alternatief is dat je de beide taakgebieden niet als expertisecentra inzet maar ook qua locatie verdeeld over de vier OD's. Dat betekent dan wel een forse ingreep op de historische keus van de provincie om bijvoorbeeld de hele unit natuur bij één OD onder te brengen. Dan moeten mensen verdeeld worden, er is een risico van verlies aan kennis en de kosten gaan ongetwijfeld omhoog. En als bevoegd gezag wordt het er voor de provincie niet overzichtelijker op.

Een uitzondering geldt voor de specifieke kennis die OD NZKG nodig heeft voor milieuvergunningen bij bedrijven. Daar is het efficiënter als die kennis rechtstreeks gestationeerd wordt bij de OD NZKG.

Sturing die werkt

De Directietafel (OD-directeuren en een provinciale directeur als technisch voorzitter) is de plek waar capaciteit, prioritering, data en bijspringen wordt besproken en de expertisecentra worden aangestuurd. Hier worden ook gecombineerde inspecties geborgd en de – mede met Omgevingsdienst NL – op te stellen dataset met eenduidige definities. Aan de hand hiervan kan

dan ook bepaald worden of héél Noord-Holland voldoet aan de criteria van het Rijk in plaats van de vier onderscheidene diensten afzonderlijk. Maar het kan niet zo zijn dat de zwakste schakel de uitkomst bepaalt dus op provinciaal niveau moet elkaar de maat worden genomen. De Provinciale Regietafel Gezond & Veilig (onder voorzitterschap van de CdK) verbindt veiligheid en gezonde leefomgeving op strategisch niveau. Thema's als milieucriminaliteit en ondermijning vragen ketenregie en doorzettingskracht over stelsels en bestuurslagen heen; de Regietafel zet de koers, de Directietafel levert de uitvoering.

Noord-Holland Noord op gelijk niveau

Voor OD NHN is een acute structurele financiële impuls nodig van de deelnemende gemeenten en een tijdelijke, aflopende provinciale impuls om basistaken volledig en robuust te beleggen en plustaken kostendekkend (inclusief uniforme overhead) te organiseren. Ook hoort daar een herkenbare bedrijfsvoeringscomponent bij (ICT, voertuigen, scholing en procesinnovatie). Met heldere mijlpalen en tussentijdse evaluaties ontstaat het gelijke speelveld dat nodig is om versneld aan te haken. Met de collegiale kennis die aan de provinciale Directietafel gedeeld wordt moet de OD NHN een tijdpad kunnen opstellen om in de komende jaren op een vergelijkbaar niveau te komen.

Fusieverkenning IJmond – Noordzeekanaalgebied

Een fusieverkenning tussen ODIJ en OD NZKG is inhoudelijk logisch en zal efficiency en uniformiteit vergroten. Bovendien is die geografisch logisch. Ik vind die verkenning wenselijk. Parallel daaraan kan gestart worden met het federatief samenwerken met de andere OD's.

Functiescheiding vergunningverlening en toezicht/handhaving

Naar aanleiding van de motie van Provinciale Staten van Noord-Holland heb ik verkend of een organisatorische scheiding wenselijk en haalbaar is. De uitkomst is helder: geen noodzaak en (dus) ook geen breed draagvlak. Onafhankelijkheid wordt geborgd via procesmatige waarborgen (gescheiden casusteams, heldere rolafbakening, vier-ogen-principe en visitatie), zonder de nadelen van een stelselwijziging.

Route in stappen

Korte termijn (0–12 maanden): uitgangspunten van het federatief model bekrachtigen; Directietafel inrichten en samen met de provincie een eerste gezamenlijk jaarprogramma vaststellen; minimale dataset en definities uniformeren; tweedelijns expertisecentra 'Natuur' (OD NHN) en 'Complexe industrie en ZZS' (OD NZKG) positioneren; start regionaal BOA-overleg per werkgebied; met waterschappen en Flevoland praktische meerwaarde van structurele afstemming verkennen; impuls voor OD NHN met heldere mijlpalen en de verkenning opstarten van de meerwaarde voor fusie tussen ODIJ en OD NZKG.

Middellange termijn (1–3 jaar): datagedreven werken borgen (dashboards, vergelijkbare rapportages over doorlooptijden, inspectiedekking, naleving, incidentafhandeling en bezetting kritieke expertise); Regietafel inrichten; besluitmoment over het starten van de fusie ODIJ/OD NZKG. Parallele doorontwikkeling van de expertisecentra.

Lange termijn (3–5 jaar): indien positief besloten realisatie fusie ODIJ en OD NZKG; herijking van specialisaties en samenwerking met Flevoland en waterschappen bestendigen; evaluatie.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn belangrijke instrumenten voor een *gezonde en veilige leefomgeving*. In Noord-Holland worden deze taken – in mandaat – uitgevoerd door vier omgevingsdiensten die grotendeels congruent zijn met de veiligheidsregio's. De context waarbinnen deze OD's hun taken uitvoeren is in korte tijd fors veranderd. De Omgevingswet is in werking getreden, landelijk is in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) het belang van robuustheid en uniformiteit aangescherpt en de opgaven worden – mede als gevolg van de Omgevingswet – complexer en meer samenhangend. Voorbeelden van dit laatste zijn onder meer de opgaven in de energietransitie, ZZS, woningbouw, natuur en stikstof, industrie en omwonenden. Tegelijk is de arbeidsmarkt krap, stijgen de eisen aan data en ICT en staat de financiële (groei)ruimte bij met name gemeenten onder druk.

Lokale bestuurders willen voorspelbaarheid, zichtbare kwaliteit en doorzettingskracht in de VTH-keten. Inwoners en bedrijven verwachten dienstverlening die zo veel mogelijk vanuit één loket wordt geleverd. In deze verkenning heb ik me gericht op de vraag hoe nabijheid én robuustheid het beste kunnen worden georganiseerd en welke samenwerkingsvormen aantoonbare meerwaarde leveren. En ik heb daarnaast de vrijheid genomen om in de gesprekken aandacht te besteden aan samenwerking in de bredere gezondheids- en veiligheidsketen om niet alleen thema's als natuur, milieu en gezondheid te adresseren maar ook (ondermijnende) criminaliteit. In de praktijk raken die werelden elkaar helaas steeds vaker.

1.2 Doel en reikwijdte van de bestuurlijke verkenning

Mijn doel is te komen tot een robuuste en toekomstbestendige taakuitvoering door de OD's, gericht op de maatschappelijke opgaven van de deelnemers, met passende financiering en uniformere inzet van middelen. Ik richt me op het optimaliseren van de samenwerking tussen de Noord-Hollandse OD's. De individuele robuustheidsplannen van de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ), Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) en Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV) heb ik benut als context, maar zijn voor deze verkenning geen doel op zich.

Ik sluit aan en ga verder op de lijn uit het Galan-rapport dat de vier diensten samen hebben laten opstellen. Intensievere samenwerking moet de kwaliteit verbeteren, er is en kan differentiatie blijven tussen de OD's qua geografisch gebied en taakvelden, deelname van alle OD's aan een federatief model vergroot de (provinciale) meerwaarde. Maar ook, zeg ik erbij, aan een gezamenlijke agenda met andere instanties in Noord-Holland.

2. Opdracht en vraagstelling aan de verkenner

De provincie Noord-Holland heeft mij als externe verkenner gevraagd het bestuurlijke draagvlak en de opties voor regionale samenwerking tussen de OD's te verkennen, met focus op uitvoerbaarheid en bestuurlijke haalbaarheid. De verkenning sluit aan bij diverse al gelopen en lopende trajecten en analyses. Ik kom daar nog op terug.

De vraagstelling is afgestemd tijdens de vergadering van het bestuurlijk regionaal overleg VTH van 2 april 2025. In de opdracht aan mij zijn de volgende centrale onderzoeksvragen gesteld:

1. Welke voordelen en risico's (plus- en minpunten) zien bestuurders en welke voorwaarden stellen zij aan een succesvol samenwerkingsmodel?
2. Welke rol verwachten gemeenten van de provincie(s) in het initiëren, faciliteren en ondersteunen van de samenwerking tussen de OD's?
3. Welke rol kunnen gemeenten zelf pakken in het faciliteren en ondersteunen van de samenwerking tussen de OD's?
4. Welke samenwerkingsvormen lijken het meest haalbaar en effectief (van convenant tot (gedeeltelijke) fusie)?
5. Welke vervolgstappen zijn passend bij de meest haalbare route en welke richting heeft het meeste draagvlak?

Afbakening

In de verkenning borduur ik voort op de resultaten van het Galan-rapport en het IBP VTH. De relatie met de individuele robuustheidsplannen van de OD's is relevant voor de context en de haalbaarheid, maar de verkenning vervangt deze plannen niet.

Provinciale Staten van Noord-Holland (PS) hebben op 30 juni 2025 de motie 'Onderzoek naar samenvoeging Omgevingsdiensten Noord-Holland' aangenomen. Hiermee verzoeken PS Gedeputeerde Staten (GS) in dit onderzoek de organisatorische scheiding tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds te betrekken. Op verzoek van de provincie als opdrachtgever, heb ik in de gesprekken en mijn analyse expliciet meegenomen of dit realistisch is en of hier een bestuurlijke wens en draagvlak voor bestaat en wat dit dan zou betekenen voor de samenwerkingsopties.

3. (Beleidsmatig) kader

3.1 Uitgangspunten Omgevingswet

De Omgevingswet vraagt om integraal werken, eenvoudige en toegankelijke dienstverlening en een duidelijke rolverdeling in de keten. Voor burgers en bedrijven betekent dit: zo min mogelijk schotten en liefst één aanspreekpunt. Voor overheden betekent het heldere afspraken, transparantie over prestaties en het borgen van kwaliteit en doorzettingsmacht.

3.2 Robuustheidscriteria (IBP VTH)

Landelijk zijn criteria vastgesteld voor toekomstbestendige OD's. Er zijn zes concrete criteria vastgesteld waaraan een robuuste omgevingsdienst moet voldoen:

1. Minimale omvang – voldoende schaalgrootte om effectief en efficiënt te opereren.
2. Werken volgens vastgestelde kwaliteitscriteria voor VTH.
3. Inzet op innovatie – beschikken over een innovatieagenda met bijbehorend budget.
4. Financiële buffer – voldoende reserves om schommelingen en investeringen op te vangen.
5. Informatiegestuurd werken – structureel sturen op data en analyses.
6. Aansluiten bij de identiteit van het werkgebied – herkenbaar en passend binnen de lokale en regionale context.

Deze criteria dragen eraan bij dat de bewoners en bedrijven in de hele provincie gelijkwaardig bediend worden. De robuustheidscriteria uit het IBP VTH gelden als ondergrens en borgen dat OD's per 1 april 2026 over voldoende schaal, expertise en kwaliteit beschikken. In Noord-Holland voldoet nu alleen de OD NZKG volledig. OFGV en ODIJ verwachten in respectievelijk

april en het najaar van 2026 aan de criteria te voldoen. Dat zijn mooie mijlpalen, maar geen eindpunten. Toekomstbestendigheid vraagt méér dan voldoen aan een ‘ambtelijke checklist’. Het gaat om het als OD’s in Noord-Holland gezamenlijk kunnen meebewegen met de snel veranderende risico’s, wet- en regelgeving en maatschappelijke verwachtingen.

Uit de verkenning blijkt dat opgaven sneller veranderen dan organisatiestructuren. Thema’s als energietransitie, ZZS-vraagstukken, klimaatadaptatie en de focus op een gezonde en veilige leefomgeving stellen hogere eisen aan data en ICT, sterke juridische dossiervorming en slimme ketenafstemming (lees: veiligheidsregio, GGD, politie/OM, waterschappen, ILT/RWS). Deze verkenning brengt structurele kwetsbaarheden in beeld die alle Noord-Hollandse OD’s raken. Zelfs een robuuste dienst kan kwetsbaar worden bij piekdruk, ontbrekende expertise, uitval of schaarse specialismen.

Kortom: robuust vandaag is niet automatisch toekomstbestendig morgen. Ik beschouw robuustheid als startlijn, niet als eindstation. Bij alle OD’s zie ik ruimte om de slagkracht te vergroten.

3.3 Relatie met landelijke rapporten en programma’s

Adviescommissie VTH (‘Van Aartsen’): kern en doorwerking

In stevige bewoordingen en gevraagde acties zegt de commissie Van Aartsen dat de VTH-keten steviger moet worden gepositioneerd: heldere rollen, uniforme kwaliteit, voldoende doorzettingsmacht en minder fragmentatie. En het vraagt aandacht voor (ondermijnende) milieucriminaliteit.

IBP VTH: resultaten en relevantie voor NH

Gezamenlijke landelijke afstemming over kwaliteitsverbetering, robuustheidscriteria en samenwerking. De OD’s werken hard aan het implementeren van de vele actiepunten die uit het IBP VTH zijn voortgekomen. Voor Noord-Holland geldt dat drie van de vier OD’s toewerken naar (meer) robuustheid, met inzet op innovatie, data en ICT, financiering en sturing.

Review IBP VTH (‘Sorgdrager’): lessen en aandachtspunten

De review legt de nadruk op eenduidige governance, onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving en het daadwerkelijk borgen van kwaliteit in de praktijk. Monitoring krijgt vorm via visitatie door de omgevingsdiensten, thema- en signaalonderzoeken van ILT en de opbouw van ‘de staat van VTH’. Tegelijk waarschuwt Sorgdrager voor vrijblijvendheid: afspraken moeten sneller van papier naar praktijk. Op informatievoorziening is versnelling nodig met informatiestandaarden en een roadmap¹, op financiering en sturing wordt het belang van normfinanciering en risicogerichte inzet onderstreept, met onafhankelijk optreden van toezichthouders/handhavers.

OVV ‘Industrie en Omwonenden’: implicaties voor VTH en OD’s

De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) onderstreept dat overheden het bestaande VTH-systeem beter moeten benutten om een gezonde leefomgeving te waarborgen. Dit vraagt om

¹ Zo ontbreekt nu een gemeenschappelijke taal om informatie te beschrijven en te structureren, wordt nog gewerkt aan de invoering van een uniforme registratie van de milieubelastende activiteiten (MBA’s), is er nog geen uniforme registratie van handhavingsbevindingen en -instrumenten en is er nog geen digitale vergunning.

versterking van VTH-uitvoering, betere informatiepositie en ketensamenwerking bij complexe industriële dossiers.

De rode draad: de lat gaat omhoog, ketenafstemming wordt belangrijker, er is meer landelijk invloed op beleid en inzet in het land, zonder daartoe overigens in de wet harde eisen vast te leggen en financiering toe te zeggen.

3.4 Wat betekent dit voor Noord-Holland

Het hiervoor beschreven kader is helder: de ambitie moet omhoog voor zowel kwaliteit, uniformiteit als doorzettingsmacht. Met daarbij aantoonbare verbeteringen in de doorlooptijden, naleving en dienstverlening. De samenwerking die daartoe onmiskenbaar benodigd is kan gefaseerd en gedifferentieerd worden ingericht, zolang nabijheid maar behouden blijft en de kwaliteitsambitie ook zichtbaar wordt waargemaakt. Dit rapport kleurt deze opdrachten in naar concrete keuzes in Noord-Holland.

4. Bevindingen uit de interviews

De gesprekken met de bestuurders, de directies en de ketenpartners waren verrassend open en schetsen een consistent beeld. Men ervaart en bloc dat de context waarin de omgevingsdiensten werken snel verandert en ook nog eens op meerdere fronten tegelijk. Tegelijkertijd blijft er helaas een discrepantie tussen de stijgende verwachtingen en de schaarse capaciteit, uiteenlopende processen en onduidelijke rolafbakening die regelmatig een rem zetten op de gewenste doorontwikkeling. Er is opvallend veel eensgezindheid over de richting: houd VTH bij elkaar, werk gefaseerd toe naar meer gezamenlijke uitvoering en specialisatie, borg nabijheid en stuur zichtbaar op kwaliteit met een eensluidende set aan data. Later kom ik terug op mijn bestuurlijke advies over de houding en inzet van de diensten.

De gespreksonderwerpen met de bestuurders zijn grofweg in vijf thema's onder te verdelen.

4.1 Veranderende context van het OD-werk (thema 1)

Vrijwel iedereen benoemt de stapeling van maatschappelijke opgaven. Dossiers over energietransitie, woningbouw, natuur en stikstof en ZZS lopen in elkaar over en raken vaker meerdere bestuurslagen en disciplines. Dat vraagt van de OD's niet alleen technische diepgang, maar ook het vermogen om snel te schakelen tussen beleid, uitvoering en toezicht. De Omgevingswet wordt daarbij door de bestuurders zowel als kans als als opgave gezien. Werken als één loket en integraal als norm, maar dan wel met strakke afspraken over wie wat doet en hoe de dienstverlening herkenbaar blijft voor inwoners en ondernemers. Een bestuurder vat het kort samen: *“Maak het voor inwoners één voordeur”*.

Maar dit geldt mutatis mutandis ook voor bedrijven en instanties, ook binnen de keten!

Nabijheid blijkt cruciaal voor vertrouwen en effectiviteit. Tegelijk is er behoefte aan robuustheid. De gemeenten willen zeker weten dat er vervanging en specialistische ondersteuning beschikbaar is, ook bij piekbelasting en ziekte. Dat leidt tot het veel gehoorde 'én-én': dichtbij waar het kan, schaal waar het moet. Zoals een bestuurder zei: *“We willen nabij blijven, maar wel met de zekerheid van een groot team.”* In dezelfde lijn kwam meermalen het verschil in beleving naar voren tussen de regio's. In het werkgebied van de OFGV klank nadrukkelijk: *“De omgevingsdienst is geen externe club, maar de backoffice van de gemeente”*. En men verwijst ook nadrukkelijk naar de ontstaansgeschiedenis van de aansluiting van Gooi- en

Vechtstreek op Flevoland omdat er een geografische nabijheid is, het type activiteiten vergelijkbaar is en er meerdere (positieve) samenwerkingen op deze schaal zijn zoals de Veiligheidsregio. In Noord-Holland Noord werd juist herkend dat inwoners de OD soms als buitenstaander zien: *“De omgevingsdienst wordt door inwoners soms gezien als een externe partij, terwijl ze eigenlijk namens de gemeente werken. Dat is lastig uit te leggen”*. Dat doet af aan de legitimiteit en de effectiviteit. Meerdere gesprekspartners uit Noord-Holland Noord benadrukten dat de regio anders is georganiseerd en georiënteerd. In mijn aanpak houd ik hier rekening mee door nabijheid aan functionele solidariteit te koppelen.

De onderliggende boodschap is helder: verbondenheid en zichtbaarheid van de OD als onderdeel van de gemeentelijke keten verdient expliciete aandacht. OD's zijn verlengd lokaal bestuur, maar daarmee ook onderdeel van dat lokale bestuur (inclusief de hiërarchische en democratische sturing en controle).

Kansen voor samenwerking liggen in data gedreven werken, uniformiteit, efficiënte doorlooptijden en ketenaanpak; knelpunten in versnipperde gegevens, uiteenlopende definities en beperkte vervangbaarheid bij schaarse specialistische functies.

4.1.1 Functiescheiding vergunningverlening en toezicht en handhaving

Naar aanleiding van de motie van PS is aanvullend verkend of er bestuurlijke behoefte bestaat aan een duidelijkere scheiding op organisatieniveau tussen *vergunningverlening* enerzijds en *toezicht en handhaving* anderzijds.

PS refereert in haar motie specifiek aan de situatie in Duitsland (Noordrijn-Westfalen) en België (Vlaanderen). De commissie Van Aartsen heeft eerder al geïnventariseerd of Nederland kan leren van de aanpak van de landen om ons heen (België, Duitsland en Frankrijk). Maar er bleken geen kant-en-klare vergelijkingen beschikbaar van de VTH-praktijken van deze landen. De verschillende wijzen van staatsinrichting van de landen maken vergelijking ook niet eenvoudig. En vaak is het op papier ideaal beschreven maar in de praktijk weerbarstig.

In Nederland is de functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht/handhaving wettelijk op *persoonsniveau* geborgd. Een verschuiving naar *organisatieniveau* kan worden bepleit om (de schijn van) belangenverstrengeling te voorkomen, de onafhankelijkheid van handhaving te versterken, rollen en verantwoordelijkheden scherper te maken en het vertrouwen en de transparantie richting inwoners en bedrijven te vergroten.

Het overgrote deel van de gesprekspartners ziet de organisatorische scheiding van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds niet zitten. De belangrijkste argumenten zijn behoud van integraliteit in de VTH-keten, de één-loketgedachte, lerend vermogen door korte lijnen, en risico op extra 'schotten', overdrachtsverlies en langere doorlooptijden. Er is ook geen casuïstiek die het tegendeel aantoonde.

Een minderheid ziet meerwaarde in *zichtbare onafhankelijkheid* van handhaving bij gevoelige dossiers. Die groep pleit eerder voor sterke *procesmatige waarborgen* (gescheiden casusteams, expliciete rolafbakening, vier-ogen-principe, onafhankelijke visitatie) dan voor structurele organisatorische splitsing.

Conclusie op dit punt: er is geen breed bestuurlijk draagvlak en geen noodzaak voor externe, organisatorische functiescheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. De voorkeur gaat uit naar het bijeenhouden van VTH met duidelijke rolafspraken en procesmatige waarborgen voor onafhankelijke handhaving en kwaliteitsborging.

Daarbij vraagt het omzetten van een personele naar een organisatorische scheiding een stelselverandering (aanpassing wet- en regelgeving, governance, financiering, mandaat en personele overgangen) met substantiële overgangs- en coördinatiekosten en een reëel risico op versnippering en kennisverlies in de implementatiefase. Gegeven de maatregelen die binnen het huidige model mogelijk zijn, weegt de additionele waarde van een verplichte scheiding op organisatieniveau niet op tegen de ingrijpendheid en risico's van zo'n stelselwijziging.

4.2 Arbeidsmarkt en expertise (thema 2)

De arbeidsmarkt blijft krap, maar meerdere geïnterviewden geven aan dat de werving de laatste periode aantoonbaar is verbeterd door gerichte acties en samenwerking tussen de OD's en met gemeenten. Die vooruitgang is vooral merkbaar bij nieuwe instroom en medior functies. De grootste kwetsbaarheden zitten nog bij specialistische profielen en ervaren personeel. Tegen die achtergrond blijft het combineren van lokale binding met gezamenlijke specialisatie noodzakelijk.

Bestuurders benadrukken het belang van loopbaanpaden, opleiden op de werkvloer en het vasthouden van talent door aantrekkelijk werk te organiseren. Het meest concreet is de steun voor expliciete (inter)provinciale expertisecentra – zoals 'natuur' en 'complexe industrie en ZZS' (zie toelichting in § 6.3) – die voor alle deelnemers toegankelijk zijn en zorgdragen voor tweedelijns ondersteuning, intervisie en permanente educatie en inzetbaar zijn over de OD-grenzen heen. Zo blijft de deskundigheid op niveau en hoeven omgevingsdiensten, gemeenten en provincie(s) niet ieder apart te jagen op dezelfde specialist. Tegelijkertijd volgt daaruit niet dat alles centraal moet.

Juist de combinatie van lokale teams met herkenbare accountmanagers en een bovenregionale kennislaag wordt gezien als werkbaar. In de woorden van een bestuurder: "We willen niet afhankelijk zijn van één schaars persoon". Het expertisemodel moet daarom licht genoeg zijn om zonder langdurige reorganisaties te kunnen starten, maar stevig genoeg om continuïteit te garanderen.

4.3 Financiële druk en efficiëntie (thema 3)

Financiële druk bij gemeenten en provincie dwingt tot heldere keuzes. In vrijwel alle gesprekken hoor ik breed de wens om kostendekkende afspraken met uniforme doorrekening van overhead en gelijke spelregels voor plustaken, om verschillen en *meeliften* te voorkomen. Met *meeliften* bedoel ik dat deelnemers wél gebruikmaken van gezamenlijke capaciteit of producten (plustaken, expertisecentra, data), maar niet (volledig) kostendekkend bijdragen, waardoor kosten en risico's bij anderen landen.

In meerdere gesprekken hoor ik dat hierdoor juist de bedrijfsvoering (overhead, materiële kosten, software, wagenpark én de innovatie/ontwikkeling van medewerkers, processen en organisatie) onder druk raakt. Onderfinanciering remt de professionalisering en vergroot de kwetsbaarheid bij piekdruk of uitval. Dit effect is het scherpst zichtbaar in Noord-Holland Noord, waar meerdere bestuurders een structurele onbalans in taakbelegging en financiering

signaleren. Vooral kleinere gemeenten nemen minder taken af, maar hebben een gelijke stem in het algemeen bestuur (AB). In hun woorden leidt dit tot meeliftgedrag, waardoor investeringen in kwaliteit, specialisatie en personele continuïteit worden uitgesteld en doorlooptijden onder druk komen te staan.

Verschillen in tarieven en definities voeden het gevoel van ongelijkheid en belemmeren opschalen. Buiten de OD-kolom ervaart men dat ‘uurtje-factuurtje’-financiering voor plustaken, onzeker en onevenwichtig kan uitpakken en gezamenlijke projecten bemoeilijkt.

Efficiëntie wordt verder gezocht in digitalisering en data gedreven werken. Daarvoor is een minimale, uniforme dataset nodig, met heldere definities en gedeelde dashboards voor doorlooptijden, inspectiedekking, naleving en incidentafhandeling. Zonder betrouwbare informatiepositie blijft sturen op kwaliteit namelijk kwetsbaar, of zoals één directeur het formuleerde: “*Zonder data geen sturing*”. Dit alles vraagt niet alleen technische afspraken, maar ook bestuurlijke discipline: dezelfde taal spreken en dezelfde indicatoren gebruiken. Dit is geen exclusief Noord-Hollands fenomeen maar zou landelijk opgepakt moeten worden via Omgevingsdienst NL. Dan ontstaat ook een dashboard dat iedere ketenpartner kan gebruiken en waarop je elkaar kunt aanspreken.

4.4 Visie op samenwerking en bestuurlijk draagvlak (thema 4)

Over de samenwerkingsrichting zijn de bestuurders opvallend consistent. Er is breed draagvlak voor een gefaseerde, *federatieve* aanpak in overeenstemming met één van de modellen uit het Galan-rapport: bundel waar dat loont (specialismen, data, ketendossiers) en behoud nabijheid in de uitvoering. Zwaardere integratie, inclusief (gedeeltelijke) fusie, komt in principe pas in beeld als het effect van de eerste stappen aantoonbaar is. Maar ik verwacht niet dat het zo ver komt. Meerdere bestuurders zien de combinatie ODIJ–OD NZKG wel als logisch. Ik deel die inschatting.

Bestuurders geven aan dat verdieping van samenwerking over de gehele provincie pas echt draagvlak krijgt als bij de OD NHN het gelijke speelveld is hersteld: basistaken, inclusief overhead en bedrijfsvoering volledig bij de OD, heldere afspraken over plustaken en transparante programmering. Zonder dat fundament is het opbouwen van een stabiele bezetting en expertise lastiger, waardoor kwaliteitsverbetering niet versnelt. In dit geval blijft het draagvlak voor zwaardere samenwerking beperkt. Omgekeerd geldt dat zodra de basis aantoonbaar op orde komt een aanvullende taakbelegging een logischere stap is.

4.5 Vervolg en afronding (thema 5)

De bestuurders vragen om tempo en zijn eensgezind dat een kantelpunt is bereikt: *niets doen is geen optie*. De behoefte aan een duidelijke stap vooruit, zonder te vervallen in grote reorganisaties aan de voorkant, werd breed gedeeld.

Ik stel voor (zie voor de uitwerking hoofdstuk 8) om de uitgangspunten nu vast te stellen (één loket, VTH bijeen, kostendekkendheid), en de sturing te versterken. Dat laatste kan via een *Directietafel* (zie § 7.1) waar vanuit een samen vastgesteld jaarprogramma operationele afspraken worden vastgelegd en uitgevoerd. Daar kunnen ook de *expertisecentra* (zie § 6.3) benoemd worden die direct waarde leveren, waardoor de tweedelijns-samenwerking gezamenlijk vormgegeven wordt vanuit de één-loket-eerstelijns. Tegelijk staat op die agenda de *harmonisatie* van datasets en definities, mede in overleg met Omgevingsdienst NL, zodat prestatie-informatie vergelijkbaar en bruikbaar worden. In Noord-Holland Noord ervaar ik de behoefte aan een tijdelijke provinciale *impuls* om de beweging naar overdracht van taken van

gemeenten naar hun OD zowel qua bedrijfsvoerings- als plustaken versneld ten uitvoer te brengen. Daarmee ontstaat daar ook het noodzakelijke wij-gevoel dat in de andere drie regio's door uitlopende omstandigheden al bestaat. Een *fusie* tussen ODIJ en OD NZKG is wenselijk, zowel inhoudelijk als qua geografische logica kunnen de twee diensten een 1+1=3 kwaliteitsslag maken.

In alle gevallen blijft de kern overeind: houd VTH bij elkaar, borg nabijheid, maak specialismen gezamenlijk beschikbaar en stuur transparant op kwaliteit.

5. Antwoorden op de onderzoeksvragen

1) Welke voordelen en risico's zien bestuurders en welke randvoorwaarden stellen zij aan een succesvol samenwerkingsmodel?

Uit gesprekken komt een helder beeld naar voren. Bestuurders zien vooral winst in kwaliteit en continuïteit wanneer omgevingsdiensten meer samen optrekken. Door specialistische kennis te bundelen en werkprocessen te harmoniseren, worden doorlooptijden voorspelbaarder en wordt de dienstverlening gelijkmatiger. Schaarse expertise – denk aan complex industrie en ZZS – wordt zo beschikbaar voor alle regio's, zonder de lokale voorkant te verliezen. Ook wordt een betere aansluiting op de keten gezien: één taal richting veiligheidsregio's, politie en OM, GGD'en en waterschappen vermindert ruis en maakt inzet beter te plannen.

De belangrijkste zorg is verlies van nabijheid. Gemeenten willen hun OD dichtbij houden, zodat deze zichtbaar onderdeel blijft van de gemeentelijke keten, met korte lijnen naar het college en een herkenbaar aanspreekpunt voor inwoners en bedrijven. Daarnaast zijn er zorgen over de governance (wie beslist/prioriteert waarover), over de overgangskosten (informatiesystemen, personeel, medezeggenschap) en over de verschillen in tarieven en overheaddefinities die tot meeliften kunnen leiden.

Als randvoorwaarden keren een aantal elementen steeds terug. VTH als samenhangend geheel in stand houden, lokaal accountmanagement en bereikbaarheid, kostendekkende afspraken inclusief een uniforme overheaddefinitie en een minimale, gedeelde dataset met eenduidige definities en transparante rapportages. Over functiescheiding is het beeld eenduidig. Een organisatorische splitsing tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds kent geen breed bestuurlijk draagvlak. Waarborgen voor onafhankelijkheid worden vooral procesmatig gezocht.

2) Welke rol verwachten gemeenten van de provincie in het initiëren, faciliteren en ondersteunen van de samenwerking tussen OD's?

Van de provincie wordt richting en ordening verwacht. Gemeenten vragen om duidelijke spelregels die overal hetzelfde gelden, zodat verschillen in tarieven, overhead en taakbegrenzing niet langer tot onevenwichtigheden leiden. De provincie wordt gezien als de partij die een gelijk speelveld kan organiseren, inclusief tempo en tijdpad.

Daarnaast leeft de verwachting dat de provincie de samenwerking praktisch faciliteert. Dat gaat over het samenbrengen van de OD's op operationele thema's als capaciteit, datasystemen en prioritering; het borgen van congruentie met veiligheid en gezondheid; en het wegnemen van drempels bij juridische, financiële en ICT-vraagstukken. In regio's waar taakbelegging en

financiering nog niet op orde zijn, wordt een tijdelijke impuls door gemeenten als logisch instrument gezien, mits deze aan concrete voorwaarden is gekoppeld.

Tot slot zien gemeenten de provincie als natuurlijke schakel naar partners buiten de OD-kolom. Afspraken met waterschappen en met de provincie Flevoland (gezien de positie van de OFGV) worden pas echt effectief wanneer de provincie de randvoorwaarden en verbinding organiseert.

3) Welke rol kunnen gemeenten zelf pakken in het faciliteren en ondersteunen van de samenwerking tussen OD's?

Gemeenten positioneren zichzelf als stevige opdrachtgever. Zij bepalen de lokale prioriteiten, leveren casuïstiek en gebiedsopgaven aan en verwachten daarover transparante programmering en terugrapportage. Inhoudelijk betekent dit dat basistaken structureel bij de OD belegd zijn, en dat voor plustaken expliciete, kostendekkende afspraken gelden. Meerdere bestuurders benadrukken dat een uniforme overhead en een herkenbare component voor bedrijfsvoering, opleiding en innovatie nodig is om professionalisering niet weg te drukken.

Gemeenten zetten zich in om de ervaren afstand, zowel bij inwoners als in de bestuurlijke perceptie, te verkleinen. En dus ook de democratische controle te versterken. Nabijheid wordt door gemeenten ingevuld met een vast aanspreekpunt en zichtbare aanwezigheid in de lokale keten. In de besturen van de OD's vragen gemeenten om consequente toepassing van dezelfde definities en spelregels, zodat onderlinge verschillen niet langer remmen. Gemeenten leveren ook een bijdrage aan de keten door onder meer deelname aan BOA-overleggen, delen van signalen en naleven van escalatieafspraken. Deze punten worden als normale onderdelen van het opdrachtgeverschap gezien.

In Noord-Holland Noord klinkt nadrukkelijk dat de ervaren afstand tot de OD mede samenhangt met onbalans in taakbelegging en financiering. Maar eerlijk is eerlijk, de cultuur van bestuurlijk samenwerken is daar ook anders dan in de rest van de provincie dus de bestuurders zullen zelf 'een been bij moeten trekken'. Zowel financieel als mentaal.

4) Welke samenwerkingsvormen lijken het meest haalbaar en effectief (van covenant tot (gedeeltelijke) fusie)?

In de breedte ontstaat een voorkeur voor een gefaseerde, federatieve benadering. Respondenten verwachten het meeste effect van directe samenwerking op specialistische thema's en van tweedelijns ondersteuning die voor alle regio's toegankelijk is, terwijl de eerste lijn lokaal herkenbaar blijft. Het gaat dan om tweedelijns expertises zoals natuur en complexe industrie/ZZS, met second opinions, intervisie en voorspelbare inzet over regiogrenzen heen.

'Samen uitvoeren' wordt gezien als logisch voor schaarse specialismen en ketendossiers die meerdere partijen raken. Eén casusregie en gecoördineerde inspecties verminderen belasting voor bedrijven en inwoners en verkleinen overdrachtsverlies. Een covenant wordt vooral genoemd als middel om spelregels vast te leggen; het effect wordt primair verwacht van het daadwerkelijk uniformeren van processen, definities en datasets.

Zwaardere integratievormen komen in beeld wanneer de eerste fase aantoonbaar werkt en nabijheid geen knelpunt blijkt. Een fusieverkenning tussen de ODIJ en de OD NZKG wordt door meerdere gesprekspartners als inhoudelijk logisch en potentieel kansrijk gezien, maar niet als

randvoorwaarde om met kwaliteitsverbetering te kunnen starten. In alle varianten blijft een lokale voorkant als essentieel genoemd.

5) Welke vervolgstappen zijn passend bij de meest haalbare route en welke richting heeft het meeste draagvlak?

Over het tijdpad is nauwelijks verschil van mening. Volgens de bestuurders is een kantelpunt bereikt en is afwachten geen reële optie. De voorkeursrichting kenmerkt zich door concreet beginnen, zichtbaar maken en pas daarna opschalen. Op de korte termijn noemen de bestuurders drie zaken die aantoonbaar gemaakt kunnen worden: *hetzelfde spreken* (definities en minimale dataset), *hetzelfde doen* (gecoördineerde inzet en casusregie, inclusief inzet van de tweede lijn) en *hetzelfde laten zien* (vergelijkbare rapportages over doorlooptijden, inspectiedekking, naleving en incidentafhandeling).

Voor de organisatie noemen de bestuurders een vaste plek waar de OD's operationeel afstemmen over capaciteit, prioriteiten, data en bijspringen. Op strategisch niveau wordt een lichte, periodieke tafel genoemd waar veiligheid en gezonde leefomgeving bij elkaar komen en waar ketenknelpunten tijdig worden geadresseerd. In Noord-Holland Noord leeft breed de opvatting dat versnelling samenhangt met het volledig beleggen van basistaken inclusief overhead, het eenduidig afspreken van plustaken en het doorbreken van de huidige onbalans in financiering en bedrijfsvoering.

Samenvattend laten de interviews zien dat het meeste draagvlak ligt bij een route die snel tot meetbare, gedeelde resultaten leidt, nabijheid zichtbaar borgt en de stap naar zwaardere integratie pas aan de orde stelt wanneer effecten in de praktijk zijn bewezen.

6. Taaktoedeling, specialisaties en robuustheid

6.1 Regionale accenten en verschillen

Tussen de OD-regio's bestaan verschillen in opgaven, schaal en (bestuurlijke) cultuur. Gebieden met een accent op zware industrie en/of verstedelijking vragen andere accenten dan meer landelijk gebied. De gezamenlijke opgave is echter overal gelijk: nabijheid voor bewoners en bedrijven én voldoende kritische massa voor continuïteit en kwaliteit. Het draagvlak neemt toe wanneer lokale herkenbaarheid (accountmanagement en bereikbaarheid) expliciet wordt geborgd.

6.2 Basis- en pluspakketten

Uitgangspunt is dat alle gemeenten de Omgevingswet-basistaken volledig op een robuust uitvoeringsniveau (inclusief overhead) met voldoende financiering bij hun OD beleggen. Voor plustaken gelden dezelfde spelregels binnen de provincie: taakduidelijkheid, kostendekkende tarieven inclusief uniforme overhead en periodieke evaluatie op kwaliteit en doorlooptijden. Dit voorkomt free-riders en maakt inzet voorspelbaar.

In alle afspraken over basis- en plustaken dient expliciet een bedrijfsvoeringscomponent opgenomen te worden: een uniforme overhead-norm, vast aandeel voor ICT, voertuigen en een minimumniveau voor scholing en procesinnovatie. Hiermee wordt voorkomen dat de kosten van een robuuste uitvoering onzichtbaar bij andere deelnemers landen en wordt geborgd dat professionalisering niet het kind van de rekening wordt. (Onderbouwing en uitwerking: zie §8.2)

Een uniforme lijn in taakbelegging en bekostiging werkt als een vliegwiel. Zichtbare verbetering in capaciteit, systemen en dienstverlening vergroot het vertrouwen van deelnemers, die dan eerder geneigd zijn (plus)taken met volledige kostendekking te beleggen. Blijft die verbetering uit, dan blijft taakbelegging versnipperd en wordt het moeilijker om structureel aan de robuustheidscriteria te voldoen.

6.3 Expertisecentra

Expertisecentra geven een tweedelijns antwoord op structurele knelpunten die in de verkenning terugkomen, zonder de nabijheid van de eerste lijn te verliezen.² De expertisecentra leveren ondersteuning aan de vier OD's met gebundelde, gespecialiseerde kennis, methodiek en kwaliteitsborging. Anders dan de huidige, vaak ad-hoc netwerken krijgen de centra een duidelijke opdracht, provinciale dekking, uniforme producten en afspraken over kwaliteit. Resultaat: hogere en gelijkmatiger kwaliteit, voorspelbaarheid in doorlooptijden en minder afhankelijkheid van enkele schaarse specialisten.

Medewerkers kunnen op korte termijn bij de huidige OD gestationeerd blijven. De inhoudelijke aansturing loopt echter voortaan via één van de vier opdrachtgevende OD's en de Directietafel. Specialistische inzet wordt waar nodig bijgeschakeld vanuit de tweede lijn, maar het lokale aanspreekpunt blijft leidend. Zo wordt lokale binding gekoppeld aan een inhoudelijk specialisme.

Door de eenduidige werkwijze zijn inzet (waaronder tijdelijke bijstand op locatie) en adviezen uitwisselbaar over OD-grenzen. Inzet is kostendekkend (inclusief uniforme overhead). De Directietafel (zie § 7.1) bewaakt prioritering en lost capaciteitsknelpunten op, inclusief een kleine specialistenpool voor piek en vervanging. De expertisecentra leveren advies, *second opinions* en tijdelijke bijstand, maar nemen de casus niet over. Zij werken naar buiten toe in naam van één van de vier opdrachtgevende OD's. Ik gebruik de expertisecentra nadrukkelijk om de één-loketgedachte waar te maken in dossiers waar meerdere OD's betrokken zijn. Contact met inwoners en bedrijven loopt voortaan altijd via het lokale team. Zo ontstaat een tweede (back-office) lijn die kwaliteit en continuïteit verhoogt, zonder de nabijheid van de 'lokale' OD te verliezen. Waar onafhankelijkheid gewenst is, werken gescheiden casusteams.

6.4 Robuustheidsplannen richting 1 april 2026

De OD's werken toe naar robuustheid zoals landelijk afgesproken met de robuustheidscriteria. Maar toekomstbestendigheid vraagt méér. Het gaat om het kunnen meebewegen met snel veranderende risico's, wet- en regelgeving en maatschappelijke verwachtingen. Kritieke randvoorwaarden zijn structurele bezetting en loopbaanpaden, kostendekkende bekostiging voor plustaken, harmonisatie van minimale datasets en definities, en een eenduidige sturings- en overlegstructuur. Deze onderdelen versterken elkaar en verhogen de slagkracht binnen de provincie als geheel.

6.5 Grenzen, congruentie en eventuele correcties

De huidige gemeentetoedeling per OD is het vertrekpunt (waarbij onder andere Zaanstad en Haarlemmermeer onder de OD NZKG vallen). Congruentie met veiligheidsregio's en andere

² Vergelijkbaar met hoe het LIEC en RIEC's de partners, die bevoegd gezag blijven, tweedelijns ondersteunen of de Eenheid Landelijke Expertise en Operaties bij de politie.

ketenpartners wordt waar mogelijk verbeterd. Bij een positieve toenadering tussen de ODIJ en de OD NZKG wordt de incongruentie met de veiligheidsregio's opgeheven.

7. Sturing en ketensamenwerking

7.1 Directietafel (operationeel): mandaat, agenda

De Directietafel bestaat uit de OD-directeuren en een provinciale directeur waarbij de laatste als technisch voorzitter optreedt. De Directietafel is het operationele besluit- en uitvoeringsoverleg tussen de OD-directeuren en de provincie. Het doel: één plek waar capaciteit, prioriteiten, data en ketenafstemming worden besproken voor het hele provinciale werkgebied. De tafel heeft mandaat om afspraken te maken over inzet (wie doet wat, wanneer, met welke kwaliteit), bijspringen bij piekdrukke of uitval, uniforme datasets/definities en escalatie richting de Provinciale Regietafel (zie § 7.2) wanneer nodig. De Directietafel bewaakt nabijheid expliciet. Afspraken worden vastgelegd in een jaarlijks werkprogramma met kwartaalrapportages. De Directietafel borgt de planning van gecombineerde inspectiebezoeken en de inschakeling van de tweedelijns om meervoudige belasting van bedrijven en inwoners te voorkomen. Zo wordt het aantal losse bezoeken en brieven van verschillende organisaties gereduceerd, zonder iets af te doen aan bevoegdheden of kwaliteit.

Concreet levert dit op:

1. Snellere en voorspelbare besluiten over inzet en prioritering, vastgelegd in een jaarlijks werkprogramma met kwartaalrapportage.
2. Minder overdracht en ruis: per dossier (zoals F1/Circuit Zandvoort of Sandevoerde)/thema (natuurtaken) één casusregisseur en heldere rolverdeling.
3. Beschikbare vervanging en expertise: vooraf afgesproken bijspringafspraken en een kleine specialistenpool (bijv. natuur, ZZS/industrie).
4. Eenduidige informatie: één minimale dataset en dashboards (doorlooptijden, inspectiedekking, naleving, incidentafhandeling).
5. Heldere ketenregie: vaste contactpunten met veiligheidsregio, GGD, politie/OM, waterschappen.

Natuurlijk kan er (collegiale) spanning ontstaan aan de Directietafel, want het beeld van de hele provincie wordt bepaald door de prestaties van vier gemeentelijk aangestuurde diensten. Het vraagt volwassenheid van bestuurders en gedeelde in het werkprogramma vastgelegde ambities. Het werkplan zal getrappt vastgesteld worden. Dat is niet anders dan bij andere vormen van verlengd lokaal bestuur.

7.2 Provinciale Regietafel (strategisch): samenstelling en jaaragenda

Uit de verkenning blijkt dat juist bij dossiers waar meerdere bestuurslagen en ketenpartners elkaar raken (bijv. industriële lozingen/ZZS, industrie en stikstof, veiligheid/handhaving) besluiten vastlopen op rol- en mandaatgrenzen. In de uitvoering voorziet de Directietafel. Wat ontbreekt is één strategische ketenplek waar over de domeinen heen koers, prioriteiten en doorzettingsmacht wordt georganiseerd. Ik stel de Provinciale Regietafel voor als verbindingsschakel tussen veiligheid en gezonde leefomgeving. Thema's als ondermijnende criminaliteit en milieucriminaliteit zijn te complex en grensoverschrijdend om door afzonderlijke OD's te worden gedragen. Deze thema's vragen ketenregie, gedeelde prioritering en

doorzettingskracht. De Regietafel zet de koers, de Directietafel levert de uitvoering. Deze Regietafel is ook een praktische invulling van de wettelijke coördinatietaak van de provincie voor de afstemming van uitvoering en handhaving (artikelen 18.26 en 18.27 Omgevingswet). Deze wettelijke taak richt zich op coördinatie en samenwerking op onderwerpen als risicoanalyses, prioritering en de provinciale uitvoerings- en handavingsstrategie. Ook het bevorderen van de samenwerking in de regio op het gebied van strafrechtelijk en bestuurlijk toezicht en handhaving valt onder deze coördinatietaak. Met de Regietafel is deze coördinatie op strategisch niveau geborgd.

Onder onafhankelijk voorzitterschap, bij voorkeur door de Commissaris van de Koning (CdK) in zijn functie van Rijksheer, verbindt de Regietafel op bestuurlijk niveau de hele keten van organisaties in de provincie die betrokken zijn bij beleid en uitvoering op het gebied van gezondheid en veiligheid. Deelnemers zijn in elk geval: de voorzitters van de OD's en van de veiligheidsregio's; de regionale driehoek bestaande uit de regioburgemeester, de politiechef van Noord-Holland en de Hoofdofficier van Justitie; voorzitters van de GGD'en; de portefeuillehouder van het RIEC, waterschappen en – waar relevant – ILT/RWS. Bij dossiers die de provincies Noord-Holland en Flevoland raken, wordt Flevoland als gast uitgenodigd, zodat strategische keuzes en ketenafspraken congruent zijn. De Regietafel bespreekt doelstellingen en specifieke casuïstiek op het snijvlak van gezondheid en veiligheid, adresseert op ketenknelpunten en borgt de congruentie.

De CdK is bij uitstek in de positie om de domeinen te verbinden en als neutrale voorzitter te borgen dat ketenpartners van verschillende bestuurslagen op één lijn komen – zonder in bevoegdheden van andere organen te treden.

Aansluiting bij of verbinding met de bestaande Regietafel PPLG & Stikstof (groene taken) in Noord-Holland ligt voor de hand: dat ritme werkt en geeft richting aan dossiers waarin water, natuur, gezondheid en veiligheid samenkomen (zoals industriële lozingen, ZZS, klimaatadaptatie).

7.3 Ketenaanpak milieucriminaliteit en ondermijning

Milieucriminaliteit en ondermijnende criminaliteit doorkruisen stelsels (bestuurlijk en strafrechtelijk) en overschrijden regio- en OD-grenzen. Omgevingsdiensten hebben hier een signalerende en bestuurlijke rol, maar geen opsporingsmandaat. Een ketenbrede aanpak is gewenst waar RIEC/NHVeilig, VR/brandweer, politie/OM, GGD en waterschappen aan één tafel zitten, met vaste contactpunten en casuïstiektafels. Per OD-gebied komt een regionaal BOA-overleg waarin signalen vroeg worden gedeeld en interventies gecoördineerd. Datadeling vindt plaats binnen wettelijke kaders en op basis van vastgestelde definities, wellicht is uitbreiding van een bestaand convenant hiervoor noodzakelijk.

7.4 Samenwerking met waterschappen en Flevoland

Met Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV), Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (HHNK) en Hoogheemraadschap van Rijnland worden structurele afstemming en gezamenlijke prioritering georganiseerd waar dit de keten aantoonbaar versterkt.³ Met de provincie Flevoland wordt kennisdeling en – waar zinvol – gezamenlijke capaciteitsopbouw verkend. Uitgangspunt is praktische meerwaarde voor de uitvoering.

³ Zoals grip op indirecte lozingen.

7.5 Provinciale impuls Noord-Holland Noord

Voor Noord-Holland Noord wordt een tijdelijke provinciale impuls ingezet om het basis- en pluspakket op niveau te krijgen en versnelling te realiseren. De impuls is resultaatgericht: duidelijke doelen, een tijdpad en tussentijdse evaluatiemomenten. Dit is voorwaardelijk voor transparantie en bijsturing.

De impuls dient aan te zetten tot stapsgewijze verbreding van de inbreng van taken door deelnemers, wat tot aantoonbare kwaliteitswinst moet leiden. Zo blijft de inzet doelgericht en ontstaat pas verbreding wanneer de basis dat ook echt kan dragen. Wanneer resultaten achterblijven, blijft de schaal beperkt en moeten prioriteiten strakker worden gesteld of alternatieven worden gezocht. Daar waar de andere drie OD's door de samenwerkende gemeentes in hun gebied een financiële impuls krijgen of hebben gekregen moet ook Noord-Holland Noord gestimuleerd worden vergelijkbare stappen te zetten. Eventuele tijdelijke extra betrokkenheid van de provincie ontslaat de deelnemende gemeenten niet van hun structurele verantwoordelijkheid.

8 Conclusies en aanbevelingen

Ik kom tot de conclusie dat Noord-Holland het VTH-stelsel stap voor stap moet versterken richting een robuuste, nabije en herkenbare uitvoering die voor burgers en bedrijven zo veel mogelijk als één loket voelt. De Omgevingswet vormt hiervoor het kompas: schaal waar het moet, dichtbij waar het kan. Dat betekent: het takenpakket harmoniseren en verbreden, de operationele en strategische sturing structureel organiseren en – waar aantoonbare meerwaarde bestaat – de bestuurlijke ordening consolideren met uitzicht op gerichte fusie.

Uitgangspunten

Daarbij gelden vier uitgangspunten. Ten *eerste* dient de één-loket-gedachte uit de Omgevingswet als leidraad voor dienstverlening: inwoners en ondernemers ervaren zo min mogelijk schotten. Ten *tweede* adviseer ik nabijheid met robuustheid te combineren: deskundigheid en continuïteit moeten in iedere regio gegarandeerd zijn, zonder de lokale verankering te verliezen. En het basis- en pluspakket wordt binnen iedere regio voor alle gemeenten gelijkgetrokken. Ten *derde* adviseer ik vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij elkaar te houden, omdat kwaliteit en doorzettingskracht juist in de samenhang ontstaan. Ten *vierde* adviseer ik te streven naar congruentie in de keten met veiligheidsregio's, GGD, politie/OM, RIEC en waterschappen, met transparante en eerlijke bekostiging van extra taken zodat free-riders worden voorkomen.

Ordening van de omgevingsdiensten: twee stappen, één richting

Door meteen te kiezen voor een incidentele substantiële impuls in Noord-Holland Noord wordt daar de komende jaren een stevige stap gezet in een congruent pakket binnen de hele regio. Bovendien krijgt daarmee het (gevoel van) eigenaarschap een impuls. De natuurtaak in Noord-Holland Noord positioneer ik als tweedelijns expertisecentrum binnen de vier regionale loketten.

Ik vind een fusieverkenning tussen de ODIJ en de OD NZKG wenselijk en adviseer deze op korte termijn te starten, parallel aan de verbeterde samenwerking in de hele provincie. De fusie is niet per se noodzakelijk, maar kan de volgende structurele voordelen opleveren: één robuuste schaal voor complexe industrie rondom het Noordzeekanaal, minder overdracht in

grensgebieden en een betere congruentie met de veiligheidsregio's. Behoud van lokale nabijheid en één voorkant richting inwoners en bedrijven blijven hierbij randvoorwaardelijk.

De samenwerking van de Gooi en Vechtstreek met Flevoland functioneert naar behoren. Provinciale grenzen hebben daar geen negatief effect op, integendeel, ik ervaar dat men trots is op het feit dat men in dit uitgestrekte gebied met OD OFGV een volwaardige en hoogwaardige omgevingsdienst heeft neergezet.

Taaktoedeling en harmonisatie

In Noord-Holland Noord wordt het basis- én pluspakket volledig gerealiseerd, met een gerichte (tijdelijke) impuls van de provincie om tempo te maken. De provinciale impuls wordt gekoppeld aan heldere resultaatsafspraken en tussentijdse evaluaties. Hiermee vervalt de in Noord-Holland Noord ervaren onbalans en ontstaat een gelijke uitgangspositie voor samenwerking. Met deze aanpak ontstaat een zichzelf versterkend pad: een stevig fundament in Noord-Holland Noord leidt tot meer vertrouwen en een vollediger en uitgebreider takenpakket, wat verdere professionalisering weer mogelijk maakt. Zonder die eerste zet blijft het risico bestaan dat de praktijk gefragmenteerd blijft en de stap naar blijvende robuustheid langer op zich laat wachten (of uitblijft).

Provincie-breed beleggen alle gemeenten de Omgevingswet-basistaken bij hun omgevingsdienst en wordt afgesproken welke plustaken — bijvoorbeeld op het snijvlak van wonen/bouwen, energietransitie of gezonde leefomgeving — kostendekkend inclusief overhead worden uitgevoerd. Daarmee ontstaat een gelijkwaardig en lerend stelsel zonder kruissubsidiëring, waarin kwaliteit en voorspelbaarheid voorop staan.

Specialisaties en kennisbundeling

De taken voor Seveso-/RIE4-bedrijven blijven bij de OD NZKG, dit is wettelijk vastgelegd. Daarmee is OD NZKG tussen het landelijke Omgevingsdienst NL en de 28 regionale omgevingsdiensten één van de zes coördinerende Seveso-/RIE4-diensten. Op het gebied van 'natuur' en 'complexe industrie en ZZS' zou een ondersteunend expertisecentrum ook een welkome aanvulling zijn voor de Noord-Hollandse OD's. Zolang daar geen landelijke centra voor ingericht zijn adviseer ik twee tweedelijns expertisecentra binnen de provincie in te richten: 'natuur', functioneel ondergebracht bij de OD NHN en 'complexe industrie en ZZS' functioneel ondergebracht bij de OD NZKG. Onder 'natuur' vallen de taken voor het beschermen van natuur(gebieden), dieren en planten. Onder 'complexe industrie en ZZS' vallen industriële/bedrijfsactiviteiten met verhoogde milieurisico's (net) onder de Seveso-/RIE4-grens.

De positionering van het expertisecentrum natuur bij OD NHN sluit aan op de eerder door de provincie gemaakte keuze om de provinciale natuurtaken bij OD NHN te beleggen; die stap fungeert als eerste incentive om kwaliteit en continuïteit in de regio te borgen. Ik adviseer de provincie de expertisecentra te faciliteren met een lichte 'paraplu' voor expertise en strategie — gericht op datagedreven werken, ketentoezicht en milieucriminaliteit, energietransitie, stikstof en zeer zorgwekkende stoffen — die alleen zwaarder wordt waar dat daadwerkelijk loont.

Naast het (weliswaar in een andere vorm) behouden van de eerdere provinciale natuurtaken stel ik een tijdelijke impuls voor als tweede incentive om het pluspakket in Noord-Holland Noord op sterkte te brengen. De impuls is resultaatgericht en gekoppeld aan mijlpalen: volledige bezetting bedrijfsvoeringstaken voor basistaken door alle deelnemers en plustaken

kostendekkend (inclusief uniforme overhead) ingebracht. Deze impuls heeft een duidelijke horizon. Noord-Holland Noord mag in de VTH-keten niet achterblijven.

Sturing en afstemming

Voor de dagelijkse operatie adviseer ik een Directietafel in te richten waarin de OD-directeuren samen met de provincie sturen op capaciteit, prioritering, ICT/gegevens en voortgang. Voor de strategische samenhang adviseer ik een Provinciale Regietafel Gezond & Veilig in te stellen als brug tussen veiligheid en gezonde leefomgeving. Onder voorzitterschap van de CdK, gericht op richting, prioritering en het wegnemen van governance-fricties bij dossiers die meerdere stelsels raken. In deze Regietafel komen de voorzitters van relevante VTH-ketenorganisaties in de provincie op het gebied van gezondheid en veiligheid periodiek (2 x per jaar) samen. Deze tafel verbindt veiligheid en gezondheid, organiseert congruentie in de keten en agendeert gezamenlijke opgaven.

Handhaving en ketenaanpak

VTH blijft ongesplitst belegd bij de OD's. Per OD-gebied komt een regionaal BOA-overleg voor vroege signalering, informatie-uitwisseling en gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit. Waar mogelijk worden ketentoezicht en gecombineerde controles ingezet, met structurele datadeling binnen de wettelijke kaders. De ervaringen van deze gecoördineerde BOA-inzet worden besproken aan de Regietafel en kunnen leiden tot een opdracht aan de Directietafel tot nadere coördinatie.

Samenwerking buiten de OD-kolom

De samenwerking met waterschappen (AGV, HHNK en Rijnland) wordt structureel versterkt waar dit de Omgevingswet-keten verbetert. De Provinciale Regietafel en Directietafel zorgen ervoor dat de juiste governance aanwezig is zodat OD's in een opdrachtnemersrol kunnen acteren bij ketenprojecten met gedeelde verantwoordelijkheden (zoals 'grip op indirecte lozingen'). Om de ketenaanpak te versterken kan in de dagelijkse besturen (DB's) van de OD's structureel een portefeuillehouder 'water' worden opgenomen om de dossiers waar VTH, waterkwaliteit en natuur elkaar raken te versnellen.

Met oog voor verschillen in schaal en opgaven adviseer ik met Flevoland te verkennen hoe de samenwerking een doelgerichte vorm kan worden gegeven. Omdat de OFGV zowel Noord-Hollandse als Flevolandse deelnemers bedient, raakt de keuze voor expertisecentra, datastandaarden en sturing per definitie de beide provincies. Uit de interviews klinkt behoefte aan één voorkant/één taal richting inwoners en bedrijven, én snelle toegang tot tweedelijns expertise over provinciegrenzen heen. Verken dit samen met Flevoland en maak afspraken over toegang tot de expertisecentra, datasets en bijspringen bij piek/complexiteit.

Ik realiseer me dat het enige 'probleem' in het Noord-Hollandse deel van de OFGV is dat een deel van de natuurtaken vanuit OD NHN geleverd worden. Het moet bespreekbaar zijn om te zien of Flevoland die taken evengoed op zich kan nemen. Zo niet, dan is het tweedelijns expertisemodel in staat om, weliswaar vanuit de standplaats OD NHN, via het loket OFGV, gemeenten, burgers en bedrijven te bedienen op dit gebied. Provinciegrenzen zijn in de praktijk geen obstakel gebleken en ik wil voorkomen dat het alsnog als een obstakel verwordt.

Gefaseerde uitvoering

Korte termijn (0–12 maanden): organiseer bestuurlijke besluitvorming over de uitgangspunten van het federatief model, maak bestuurlijke afspraken over het uitvoeringsniveau van de basis-

en plustakenpakket in Noord-Holland Noord met een gerichte impuls, richt de Directietafel in en formaliseer de Provinciale Regietafel inclusief jaaragenda, versnel de overdracht van plustaken door gemeenten met kostendekkende afspraken, start het regionaal BOA-overleg per OD-gebied, bevestig de complexe milieu-focus bij de OD NZKG door de aanwijzing van het expertisecentrum 'complexe industrie en ZZS' en de focus op natuurtaken door het expertisecentrum 'natuur' bij OD NHN, start de fusieverkenning tussen ODIJ en OD NZKG en start met de (bestuurlijke) verkenningen met de waterschappen en de provincie Flevoland naar de praktische meerwaarde van structurele afstemming.

Middellange termijn (1–3 jaar): borg datagedreven werken en harmoniseer data en minimale datasets met uniforme definities en dashboards (dashboards, vergelijkbare rapportages over doorlooptijden, inspectiedekking, naleving, incidentafhandeling en bezetting kritieke expertise). Richt de Regietafel in. Rond de fusieverkenning af en organiseer een besluitvormingsmoment op basis van effecten (nabijheid, kwaliteit, doorlooptijden, kosten). Parallele doorontwikkeling van de expertisecentra.

Lange termijn (3–5 jaar): indien positief besloten, realiseer de fusie tussen de ODIJ en de OD NZKG, herijk de specialisaties en de expertisecentra, bestendig de samenwerking met Flevoland en de waterschappen en voer een brede evaluatie uit en stuur bij waar nodig.

Randvoorwaarden, risico's en mitigaties

De voorgestelde aanpak vraagt om duidelijke randvoorwaarden die vooraf zijn belegd. In Noord-Holland Noord is zowel een structurele (financiële) impuls door de deelnemende gemeenten als een tijdelijke provinciale impuls nodig om een gelijk speelveld in de provincie te creëren. Doel, voorwaarden en tijdspad worden vooraf vastgelegd. Op het gebied van personeel en expertise wordt schaarste opgevangen via de expertisecentra, gezamenlijke werving en datagedreven ondersteuning, met behoud van nabijheid voor de gemeenten. Juridisch en qua governance worden de noodzakelijke wijzigingen in de gemeenschappelijke regelingen, de medezeggenschap en de afspraken over privacy en gegevensdeling tijdig voorbereid. Meeliften wordt voorkomen door overal kostendekkende tarieven te hanteren met een uniforme definitie van overhead.

Deze route slaagt alleen met zichtbaar leiderschap. Bestuurders spreken dit uit en geven politieke rugdekking om te standaardiseren ook als dat lokaal schuurt. Daarbij houden ze vast aan een volledig en kostendekkende basis- en plustakenpakket (inclusief uniforme overhead) bij de OD's en dat één set spelregels voor alle deelnemers geldt. De gemeenten vertalen dit naar één jaaropdracht en stoppen parallelle uitvoering binnen de eigen organisatie. Accountmanagers borgen de nabijheid met één aanspreekpunt, gecoördineerde bezoeken en snelle escalatie. De OD NHN voert daarbij een scherp verbeterprogramma op bedrijfsvoering, taakprogrammering en vakvolwassen uitvoering. Zo komt het vliegwieltje op gang: zichtbare verbetering leidt tot bredere en voorspelbare taakbelegging. Zonder die stap blijft versnippering en kwetsbaarheid bestaan.

Indicatoren voor voortgang en effect

Voortgang en effect worden gemeten op doorlooptijden voor vergunningverlening en toezicht/handhaving, nalevingseffect en doorbraken in ketendossiers milieucriminaliteit, tevredenheid van burgers en bedrijven, bezetting van kritieke expertises, datakwaliteit en -dekking, en de snelheid en kwaliteit van incidentafhandeling in samenhang met veiligheidsregio's, politie en justitie.

BIJLAGEN

Bijlage A: lijst gesprekspartners

- J. Beemsterboer, lid algemeen bestuur ODIJ, OD NHN, OD NZKG en OFGV
- H. Bellaart, lid algemeen bestuur OFGV
- N. Bonenkamp, lid algemeen bestuur ODIJ
- R. Bosma, dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- S. Dinjens, lid algemeen bestuur ODIJ
- J. Elsinghorst, directeur Omgevingsveiligheid en Milieurisico's bij ministerie IenW
- Q. Foppe, directeur OD NHN
- A. Grummel, lid algemeen bestuur ODIJ
- M. Hegger, lid algemeen bestuur ODIJ
- A. Helling, lid algemeen bestuur OD NHN
- S. Klaassen, voorzitter bestuur ODIJ
- A. Klijn, directeur OFGV
- J.W. Kradolfer, partner Galan Groep
- M. Leijen, heemraad Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
- S. Lureman, MT-lid Omgevingsveiligheid en Milieurisico's bij ministerie IenW
- L. de Maat, directeur OD NZKG
- C. van der Meij, algemeen bestuur OD NZKG
- N. Meijer, lid algemeen bestuur OFGV
- C. Peetoom, algemeen bestuur OD NHN
- T. Poppens, voorzitter bestuur OD NZKG
- A. van Rijn, directeur-generaal Milieu en Internationaal bij ministerie IenW
- G. Sogelée, Taakveldcoördinator VTH bij ministerie IenW
- A. Sprong, voorzitter bestuur OFGV
- B. Tap, voorzitter bestuur OD NHN
- R. Ulrich, partner Galan Groep
- M. Versluis, lid algemeen bestuur OD NHN
- J. Zandhuis, directeur ODIJ

Mogelijke scenario's voor samenwerking

Vanuit de robuustheidscriteria, de toekomstige opgaven en de gewenste schaalniveaus zijn er vier vormen van samenwerking in beeld gebracht, die met de directeuren zijn besproken. De scenario's kunnen worden gecombineerd en toegepast op enkele of alle vier de omgevingsdiensten. Zo zou je kunnen denken aan een fusie of federatie tussen twee van de vier omgevingsdiensten, of bijvoorbeeld een convenant tussen alle vier de diensten. Hieronder is per scenario de essentie ervan aangegeven (de uitwerking van een scenario vraagt enig maatwerk; in de sessies is hierover al enigszins gebrainstormd, wat als nadere toelichting in de volgende sheet tot uitdrukking komt).

Scenario 1: Convenant Afspraken over te behalen resultaten en taken en verantwoordelijkheden van partijen. Lichte vorm van samenwerking, waarbij autonomie het uitgangspunt blijft. De afspraken hebben betrekking op de uitvoering van specifieke omgevingstaken, leren van elkaar, innovatie en informatie-uitwisseling.	Scenario 2: Expertisecentrum Een organisatorische entiteit die is opgezet om kennis, vaardigheden en middelen te bundelen en te delen tussen verschillende organisaties of entiteiten. In het geval van omgevingsdiensten zou een gezamenlijk expertisecentrum b.v. betrekking kunnen hebben op specifieke vraagstukken rondom natuurtaken of ruimtelijke ordening, opgaven als energietransitie of innovatie.	Scenario 3: Federatiemodel Flexibele benadering die omgevingsdiensten in staat stelt om vanuit eigenheid niet vrijblijvend zowel bestuurlijk als operationeel samen te werken, terwijl toch enige autonomie en nabijheid behouden blijft. Het wordt vaak gebruikt in complexe omgevingen waarin samenwerking op regionaal of interorganisationeel (gemeentelijk) niveau nodig is om efficiënter en effectiever te kunnen opereren.	Scenario 4: Fusie Het samengaan van twee of meer afzonderlijke diensten tot één geïntegreerde entiteit. Taken, verantwoordelijkheden en personeel worden samengevoegd, resulterend in een gecoördineerde aanpak van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening. Een variant is een gedeeltelijke fusie of overdracht van specifieke taken
---	---	---	--

Mogelijke scenario's voor samenwerking II

Vanuit de vorige sheet geven wij hieronder enige toelichting op én de betekenis van elk van de scenario's weer vanuit het perspectief van de OD's zelf, en maken wij een enkele opmerking over de bestuurlijke betekenissen.

Scenario 1: Convenant

Dit scenario leidt niet tot aanpassing van de organisatie of de governance van de omgevingsdiensten. De uitvoering van de afspraken vindt plaats door afstemming tussen de inzet van de verschillende omgevingsdiensten en door gezamenlijke activiteiten en werkgroepen. Het convenant wordt ondertekend door de besturen van de deelnemende omgevingsdiensten. Aanvullend op de reguliere governance vindt periodiek evaluatie van de uitvoering van het convenant plaats in opdracht van de besturen van de deelnemende omgevingsdiensten.

Scenario 2: Expertisecentrum

Dit scenario leidt er toe dat de deelnemende omgevingsdiensten gezamenlijk een (virtuele) entiteit inrichten, waar bepaalde taken en bijbehorende formatie en budgetten worden ondergebracht. Het expertisecentrum is een "uitvoeringsorganisatie" van de deelnemende omgevingsdiensten en wordt aangestuurd door de directieuren van deze OD-en. Voor de governance heeft dit scenario geen gevolgen. De bestuurlijke aansturing vanuit de AB's en DB's blijft verlopen via de afzonderlijke omgevingsdiensten.

Scenario 3: Federatiemodel

Er blijft sprake van autonome omgevingsdiensten met bestaande Governance. Er wordt een nieuw samenwerkingsverband gevormd voor gemeenschappelijke doelen en taken. Elke omgevingsdienst houdt controle over zijn eigen operaties en besluitvorming. Het overkoepelend orgaan (directie-raad en federatiebestuur), is bedoeld voor coördinatie en beleidsvorming op hoog niveau. De belangrijkste wijziging betreft de governance en de (niet-vrijblijvende) aansturing van de omgevingsdiensten door het collectief van directeuren. Dit scenario kan samengaan met aanpassingen in de organisatie, b.v. door de vorming van één of meer gezamenlijke expertisecentra.

Scenario 4: Fusie

Governance én organisatie worden aangepast; twee varianten worden onderscheiden: a. volledige fusie en b. gedeeltelijke fusie of overdracht van specifieke taken.
Bij b.: bijv fusie tussen Noord-Hollandse OD-en t.a.v. provinciale taken (b.v. natuur-beheer) of bijv gemeentelijke VTH-taken tussen NHN en IJmond. Door aanpassing van AB en DB van de OD waar de taken naar worden overgeheveld blijft bestuurlijke invloed gewaarborgd.
Bij a. een volledige fusie ontstaat een nieuwe organisatie met een eigen governance. Taken, formatie en budgetten worden overgeheveld van de huidige omgevingsdiensten naar de nieuw te vormen OD. De governance over de nieuwe OD wordt belegd bij een nieuw te vormen AB en DB.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Op onderdelen draagt samenwerking bij aan het versterken van de robuustheid van met name NHN, OFGV en IJmond. Dit betreft vooral taken die territoria overstijgen, professionalisering en innovatie. De meerwaarde van samenwerking ligt vooral in de toerusting voor toekomstige opgaven. Daar ligt urgentie om stappen te zetten in een samenwerking tussen omgevingsdiensten.
2. Daarbij verschildt de mate waarin de vier omgevingsdiensten voor elkaar de meest geëigende samenwerkingspartners zijn. Voor een aantal taken en opgaven zou Omgevingsdiensten NL idealiter het passende schaalniveau voor samenwerking zijn, maar in de praktijk maakt Omgevingsdiensten NL deze rol (nog) niet waar. Voor NZKG ligt samenwerking met andere partijen (met name Seveso+) partners meer voor de hand. OFGV ziet het belang van samenwerking met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten, maar kijkt ook naar mogelijkheden voor samenwerking met nabijgelegen andere omgevingsdiensten.
3. Voor de andere twee omgevingsdiensten (IJmond en NHN) lijkt de meerwaarde en urgentie van samenwerking groter te zijn, gezien hun schaal, ligging ten opzichte van elkaar en gezamenlijke opgaven. Dat pleit voor meer intensieve samenwerking.
4. Om de meerwaarde van de regionale samenwerking tussen omgevingsdiensten in Noord-Holland zo groot mogelijk te laten zijn, is het wenselijk om vormen van samenwerking te verkennen waarbij ook NZKG participeert. Daarbij kunnen de vorm en intensiteit van samenwerking tussen enerzijds NHN en IJmond en anderzijds NZKG uiteenlopen.

Aanbevelingen

1. We adviseren een onderzoek te doen naar verdergaande samenwerking tussen de omgevingsdiensten NHN, IJmond en NZKG. Daarvoor zijn (combinaties van) drie opties te overwegen:
 - Een federatief model (op bestuurlijk en directieniveau)
 - Een gezamenlijk expertisecentrum (op uitvoeringsniveau)
 - Gedeeltelijke fusie of taakoverdracht.Concreet zien we twee nader te onderzoeken opties:
 - a. Een combinatie van een federatie tussen NHN en IJmond en een expertisecentrum van beide omgevingsdiensten met NZKG. Daarbij is te onderzoeken of NZKG ook wil aansluiten bij een (dan Noord-Hollandse) federatie en zo ja onder welke condities.
 - b. Gedeeltelijke fusie of taakoverdracht, taken, gericht op provinciale taken (b.v. natuurbeheer - gedeeltelijke fusie tussen NHN, NZK en evt. IJmond) of op de gemeentelijke VTH-taken tussen NHN en IJmond. Voor een volledige fusie tussen NHN en IJmond lijkt op dit moment onvoldoende urgentie en draagvlak te bestaan.
2. Voor OFGV adviseren we een nadere afweging te maken tussen samenwerking met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten en samenwerking met andere partners. Daarbij zien we participatie in een expertisecentrum met de Noord-Hollandse omgevingsdiensten ook voor OFGV als een denkbare en eventueel te onderzoeken optie.