

DRAAIEN AAN DE KNOP VAN DE ODZOB

Onderzoek Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Maart 2020

REKENKAMERCOMMISSIES

gemeente Best
EINDHOVEN
Geldrop-Mierlo
GEMEENTE SON EN BREUGEL
gemeente Gemert-Bakel
Laarbeek Waterpoort van de Peel
Gemeente Nuenen
Veldhoven
GEMEENTE WAALRE

INHOUDSOPGAVE

1.	**CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**	**3**
1.1	Conclusies	3
1.2	Aanbevelingen	3
2	**PROBLEEMSTELLING**	**5**
2.1	Inleiding	5
2.2	Probleemstelling	5
3	**BEVINDINGEN**	**6**
3.1	Wat doet de ODZOB, wat zijn de kaders en doelen?	6
3.2	Wat kost het en wat levert het op?	8
3.3	Wat zijn arrangementen die gemeenten afnemen en motieven?	9
3.4	Sturing door regiogemeenten	9
3.5	Toekomstige opgaven voor ODZOB	10
4	**AANPAK**	**12**
5	**CONCEPTRAADSBESLUIT**	**12**

BIJLAGE

Rapportage TwynstraGudde 13

COLOFON

Maart 2020
Werkgroep met de voorzitter Mevr. S. van Breugel
rekenkamercommissies Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven, Waalre

S. van Breugel voorzitter Geldrop-Mierlo, Son en Breugel
W. Hartmann voorzitter Eindhoven
J. van den Heuvel, voorzitter Best, Veldhoven en Waalre
H. Vereijken vicevoorzitter Nuenen
J. Verhoeven voorzitter Laarbeek, Gemert-Bakel
T. van den Biggelaar secretaris/onderzoeker Eindhoven



1. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 CONCLUSIES

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODZOB geeft een wisselend beeld.

1. De ODZOB voert de verplichte- en verzoektaken grotendeels naar tevredenheid van de gemeenten uit. Minder tevredenheid bestaat over de collectieve taken.
2. De gemeenten sturen bij op de uitvoering van werkprogramma's door de ODZOB. Bijsturing varieert van overleg tot een klacht.
3. De kaderstelling door de gemeenteraden en de colleges is gebrekkig.
4. Wat de ODZOB inzet bijdraagt aan de gemeentelijke en regionale beleidsdoelen en aan de beoogde maatschappelijke effecten is niet duidelijk.
5. Verantwoording over de uitvoering van de collectieve taken is onvoldoende.
6. De ODZOB verricht voor veel gemeenten meer verzoektaken.
7. De kosten van de verplichte en verzoektaken zijn inzichtelijk. Kosten van de collectieve taken zijn minder inzichtelijk. In de begroting ODZOB 2020 staan voor collectieve taken een bedrag van € 1.222.145 en voor verplichte en verzoektaken € 20.271.714. De kosten voor de ODZOB stijgen.
8. Doelstellingen, de financiële en inhoudelijke kaders en de uitwerking worden niet periodiek geëvalueerd.
9. De ODZOB en de gemeenten hebben verschillende opvattingen over de rol en de taakinvulling bij toekomstige opgaven als de Omgevingswet, de energietransitie en transitie veehouderij. Deze opgaven zullen een grote impact op de fysieke leef omgeving hebben.
10. De gemeentelijke rollen van opdrachtgever en eigenaar lopen op dit moment te veel door elkaar.

1.2 AANBEVELINGEN

Onderstaande aanbevelingen zijn beknopt.
In het kader staat de toelichting.

De rekenkamercommissie beveelt aan:

Aan de gemeenteraden:

1. Vraag als raad aan het college een notitie over de ODZOB, waarbij de positie en rol van de raad wordt verduidelijkt.

- De Gemeenschappelijke Regeling ODZOB is een collegeregeling.
- Gelet daarop is het primair het college, dat aangesproken moet worden over ODZOB zaken.
- De onduidelijkheid en onwetendheid bij enkele raden leidt nogal eens tot onjuiste beeldvorming.
- Betrek daarbij ook de mogelijkheden die de aangekondigde wijziging Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft.

2. Gebruik als raad de bestaande mogelijkheden om geïnformeerd te worden en op de geëigende momenten invloed uit te oefenen.

- Bij zienswijzen krijgen vooral de financiën aandacht en wordt nauwelijks ingegaan op de bijdrage van de ODZOB aan de realisatie van gemeentelijke doelen en het maatschappelijke effect.
- Raadsleden hebben behoefte aan een op de gemeente toegesneden zienswijze, waarbij niet alleen de financiën, maar ook de bijdrage van de ODZOB aan de gemeentelijke doelrealisatie een plek krijgen.

Aan colleges:

3. Maak als (samenwerkende) colleges van B&W en in overleg met de provincie duidelijk voor welke gemeentelijke en regionale opgaven en doelstellingen een bijdrage van de ODZOB gevraagd wordt en verzoek de ODZOB daarop te reageren in haar aanbod van activiteiten.

- Op die wijze wordt expliciet zichtbaar hoe de ODZOB bijdraagt aan de realisatie van de gemeentelijke en regionale doelen en de maatschappelijke effecten.
- Colleges vervullen daarmee hun rol als opdrachtgever duidelijk.
- De betekenis van de ODZOB voor de gemeenten wordt daarmee goed zichtbaar.
- Het is van belang daarbij ook uitdrukkelijk in te gaan op de zogenaamde 'collectieve taken', gelet op de bij de gemeenten bestaande onduidelijkheid daarover.

4. Verbeter het samenspel tussen gemeenten en ODZOB.

- De uitvoering van aanbeveling 3 draagt hier o.a. aan bij.
- De gemeentelijke rollen van opdrachtgever en eigenaar richting ODZOB te verduidelijken en daarover expliciet afspraken te maken.
- Een 'papieren overload' vanuit de ODZOB te voorkomen, en op de doelgroepen afgestemde informatie te verstrekken, waarbij een stevige koppeling wordt gemaakt tussen gemeentelijke/ regionale doelen en ODZOB activiteiten.
- Een voorstel, waarmee inzicht wordt gegeven hoe doelmatigheidsvoordelen kunnen worden gehaald als gekozen wordt voor meer uniformiteit en minder maatwerk.
- Betrek daarbij ook de opzet en de invulling van het 'Opdrachtgeversplatform' en een bemensing van medewerkers met een duidelijk mandaat.

5. Maak als gemeenten en ODZOB afspraken over de wijze, waarop de monitoring en evaluatie wordt vormgegeven en de wijze waarop de resultaten hiervan worden gecommuniceerd.

- Het periodiek terug kijken of de doelen worden gehaald kan belangrijke bouwstenen opleveren voor bijstelling van de inhoud van het werk, de planning, kosten en communicatie. En als geheel de (tussen)rapportages over doelmatig- en doeltreffendheid.
- Het delen van een dergelijke evaluatie en overleg daarover kan bijdragen aan de verbetering van het samenspel.
- Met een dergelijke reflectie is de actualiteit van de samenwerking gediend.



2. PROBLEEMSTELLING

2.1 INLEIDING

Een veilige, gezonde leefomgeving is van belang. Daarnaast ambieert Zuidoost-Brabant aantrekkelijk te zijn voor bedrijven. De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) heeft een divers werkterrein. In het stedelijk gebied is een grotere gezondheidsdruk, in de landelijke gebieden spelen meer kwesties rondom de veehouderijen. De ODZOB heeft belangrijke taken in de milieuvergunning, toezicht en handhaving.
De ODZOB is een uitvoeringsorganisatie die werkt aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (geluid, lucht, bodem, water) voor de inwoners en bedrijven.

Steeds meer werken gemeenten samen, vrijwillig of (wettelijk) verplicht. De ODZOB is een verplichte Gemeenschappelijke Regeling (GR) van het samenwerkingsverband van 21 gemeenten van Zuidoost-Brabant en de provincie Noord-Brabant.

De gemeenten hebben een bestuurlijk en financieel belang en zijn daarmee eigenaar en opdrachtgever van de ODZOB. Gemeenten besteden vergunning-, toezicht- en handhavingstaken uit aan de ODZOB. 30% van deze taken zijn landelijk verplicht (de basistaken), andere ODZOBtaken zijn op verzoek van gemeenten. De gemeenten kunnen individueel of op collectief verzoek taken laten uitvoeren door de ODZOB. De ODZOB voert de taken uit, maar de gemeenten blijven, naast de provincie, verantwoordelijk voor de uitbestede vergunning-, toezicht- en handhavingstaken. De provincie houdt toezicht op de Omgevingsdiensten van Noord-Brabant.

Voor gemeenteraden is het lastig om zicht en grip te houden op (uitvoerings)organisaties.

Gemeenteraden worstelen al langer met de vragen hoe de gemeenschappelijke doelen doeltreffend en doelmatig gerealiseerd kunnen worden en hoe de democratische controle te borgen. Dit is belangrijk voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De kosten van de ODZOB stijgen en er leven vragen bij raadsleden over de bedrijfsvoering.
Ook omdat de Omgevingswet en de energietransitie verstrekkende gevolgen heeft voor gemeentebesturen en de ODZOB besluiten de rekenkamer(commissie)s een onderzoek te starten naar de ODZOB met het doel om de betreffende gemeenteraden inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODZOB en aanbevelingen te doen ter verbetering.

2.2 PROBLEEMSTELLING

De centrale vraag is:

Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODZOB?

En meer specifiek:

- Wat doet de ODZOB, wat zijn kaders en doelen?
- Wat kost het de regiogemeenten, wat levert het de regiogemeenten op?
- Wat zijn verschillende arrangementen die de regiogemeenten afnemen, wat zijn motieven?
- Hoe geven de regiogemeenten sturing aan de ODZOB?
- Wat zijn toekomstige opgaven voor de ODZOB?

In het vervolg lichten we de bevindingen nader toe.



3. BEVINDINGEN

3.1 WAT DOET DE ODZOB, WAT ZIJN KADERS EN DOELEN?

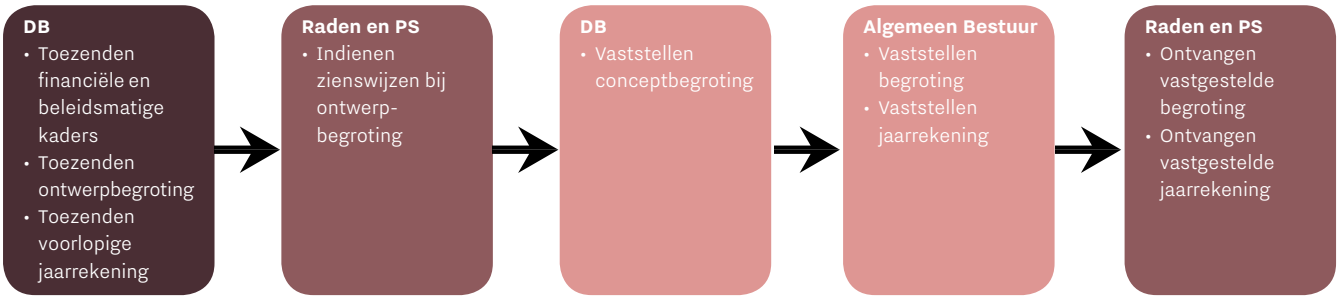
Taken

De ODZOB is een verplichte gemeenschappelijke regeling die voor de deelnemende gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant en de provincie omgevingsrechttaken uitvoert. Dit zijn verplichte basis milieutaken als vergunningverlening, toezicht en handhaving. En op verzoek van gemeenten taken als bodemadvies, welstand, beleidstaken en externe veiligheid. Daarnaast werkt de ODZOB uit het collectieve budget aan o.a. elkaar ontmoeten en verbinden op regionaal, provinciaal of landelijke schaal.

Basistaken (verplicht) zoals	Verzoektaken(vrijwillig) zoals	Collectieve taken (uit collectief budget)
- Melding activiteitenbesluit basis	- Advies opstellen beleid m.b.t. inrichtingen	- Ontmoeten en verbinden
- Vergunningaanvraag activiteit milieu	- Bouwtaken	- Basis ondersteunen op kwaliteit
- Controle milieu	- Inrichtingen als horeca, etc.	- Volgen nieuwe ontwikkelingen
- Zienswijze en bezwaar behandelen	- Welstand	- Invulling structurele taken die niet aan één opdrachtgever zijn toe te rekenen
	- Duurzaamheid	
	- Bodemadviestaken	
	- Externe veiligheid	

Figuur 1 Beschrijving basis-, verzoek- en collectieve taken

Kaders
Jaarlijks worden in de Planning&Controlcyclus afspraken vastgelegd over de kaders. Het dagelijks bestuur (DB) van de ODZOB stuurt de beleidsmatige en financiële kaders, de voorlopige begroting en de voorlopige jaarrekening aan de raden en aan de Provinciale Staten met het verzoek om zienswijzen op de begroting. Schematisch ziet het vaststellen van de kaders door de raden en de Provinciale Staten er uit als volgt:



Figuur 2: P&C-cyclus ODZOB

De gemeenten en ODZOB werken de begroting uit in jaarlijkse werkprogramma's met de verplichte basistaken, de verzoek- en collectieve taken. De ODZOB werkprogrammataken voor komend jaar zijn concreet en specifiek.
Wat de uitvoering van de taken bijdraagt aan het verbeteren van de fysieke leefomgeving is minder duidelijk. Om dit beter te koppelen overlegt recentelijk de ODZOB met enkele gemeenten.
De gemeenten ontvangen geen terugkoppeling over de resultaten en effecten van de collectieve taken. Ook de aanpak van collectieve taken is een aandachtspunt waar de ODZOB met gemeenten sinds medio '19 aan werkt.

Gemeenten hebben recentelijk eigen VTH beleid vastgesteld of geactualiseerd. Een gemeente staat onder interbestuurlijk toezicht. De koppeling tussen gemeentelijk beleid en inhoudelijke kaders voor de ODZOB is beperkt.

Volgens de wet moeten gemeenten ook regionaal vastleggen welke kwaliteits- en ambitieniveau geldt voor de milieuvergunning, toezicht en handhaving. Dit ligt vast in de Regionale Operationele Kaders ('18/'19). Deze kaders zijn uitgewerkt in het Regionaal Operationeel Kader Vergunningverlening (ROK-VV) en in Toezicht en Handhaving (ROK-TH).

In de rekenkamergesprekken leggen wethouders, ambtenaren en raadsleden beperkt een link met de regionale en lokale kaders. Deze kaders zijn recentelijk vastgesteld. Evaluaties zijn nog niet uitgevoerd.

Raden dienen beperkt zienswijzen in. De zienswijzen zijn vooral financieel van aard. Wat de ODZOB bijdraagt aan de gemeentelijke beleidsdoelen komt niet aan bod.

Doelen ODZOB
Doelen in de GR[1]
'Taken uitvoeren op het gebied van het omgevingsrecht. De ODZOB moet een bijdragen leveren aan het realiseren en borgen van de door deelnemers aangegeven kwaliteit van de fysieke leefomgeving'.

Doel in de kadernota[2]
'De ODZOB heeft als 'strategisch partner en als uitvoeringsorganisatie meerwaarde door onze deelnemers te ontlasten, onze brede kennis en onafhankelijke positie centraal te stellen, vanuit een dienstverlenende houding te werken, alert te zijn op politiek gevoelige dossiers en lokale verhouding en vanuit mogelijkheden te denken en het helpen realiseren van initiatieven'.

Doel in het concernplan[3]
'De ODZOB werkt samen met andere organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de fysieke leefomgeving. Samen met hen en de deelnemers aan de GR verbeteren we de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: veiliger, gezonder en minder overlast'.

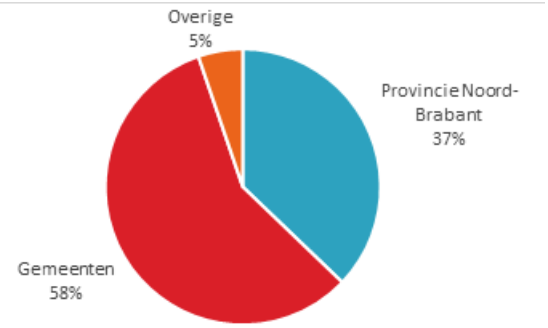
1. *Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, artikel 2 lid 3*
2. *Kadernota begroting ODZOB 2020*
3. *Concernplan ODZOB 2019-2022*

3.2 WAT KOST HET EN WAT LEVERT HET OP?

De gemeenten leveren een verschillende financiële bijdrage aan de ODZOB. Dit is afhankelijk van de verzoektaken. De arrangementen in de verzoektaken bepalen samen met de omvang van het inrichtingenbestand en de lokale VTH beleidspunten de kosten voor iedere gemeente. De kostprijs voor een basis- en verzoektaak is gedetailleerd uitgewerkt in de werkprogramma's. Voor de meeste gemeenten zijn de kosten voor ODZOB de afgelopen jaren toegenomen.

De ODZOB begroting 2020 heeft een totaal bedrag voor de basistaken € 6.582.468 en verzoektaken € 13.689.246 en voor de collectieve taken een totaal bedrag van € 1.222.145

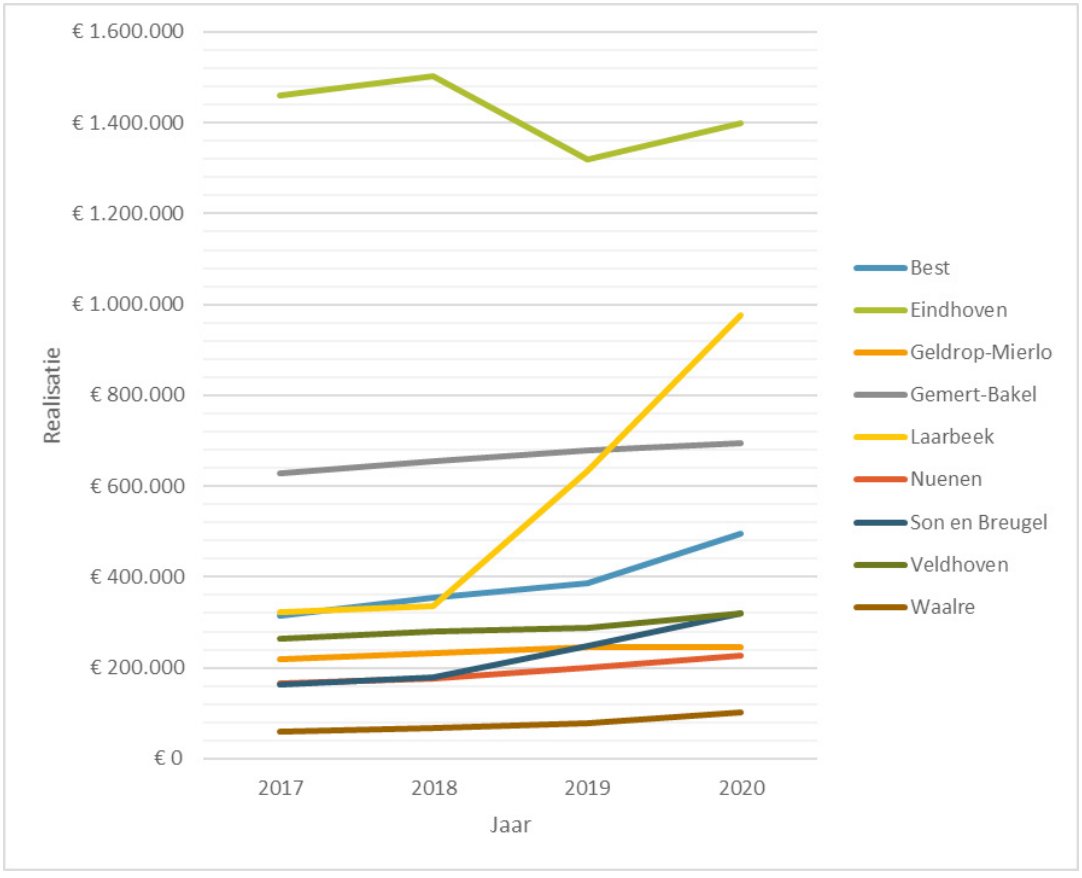
Basistaken	€ 6.582.468
Verzoektaken	€ 13.689.246
Collectieve taken	€ 1.222.145



Figuur 3: Realisatie ODZOB 2018

De provincie levert de grootste financiële bijdrage (37%). Andere middelen komen van gemeenten buiten de regio, subsidies Rijk/Omgevingsdienst NL en andere omgevingsdiensten.

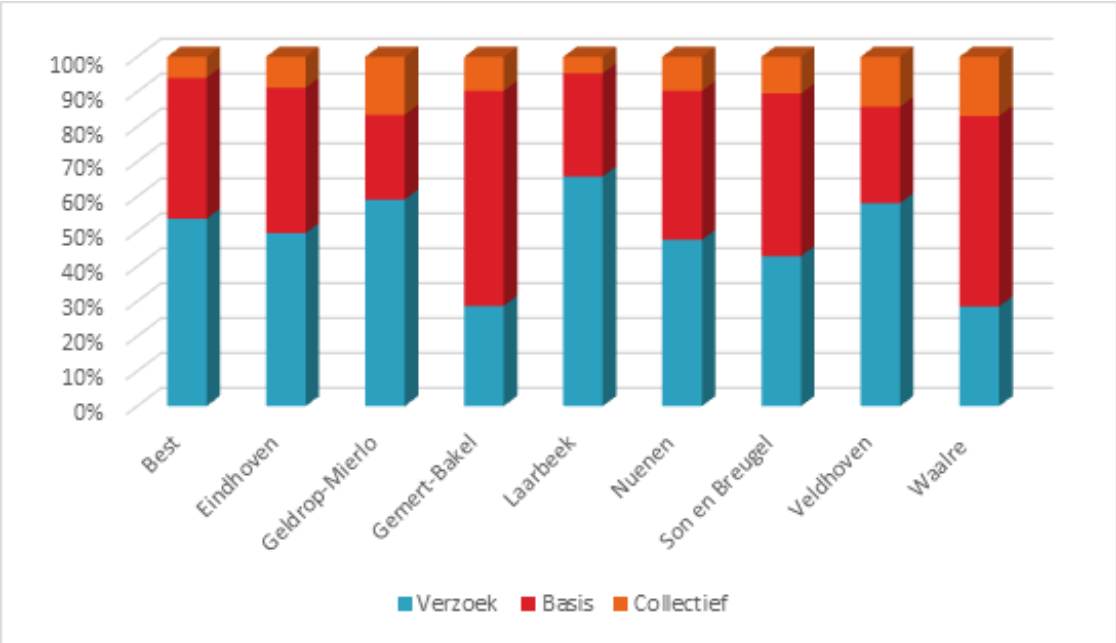
Voor de meeste gemeenten stijgen de kosten voor de ODZOB jaarlijks door o.m. de toename van de taken die de ODZOB voor de gemeenten uitvoert. Gemeenten kiezen hoeveel taken ze door de ODZOB laten uitvoeren. Zo neemt Laarbeek meer verzoektaken af (toezicht en handhaving).
De ODZOB levert omgevingsrechttaken op. Wat de ODZOBinzet bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke en regionale beleidsdoelen is niet duidelijk.



Figuur 4: Ontwikkeling realisatie ODZOB 2017-2020

3.3 WAT ZIJN ARRANGEMENTEN DIE GEMEENTEN AFNEMEN EN MOTIEVEN?

De hoeveelheid taken (verplichte en verzoek) voor de ODZOB stijgt jaarlijks. Kleinere gemeenten besteden meer taken uit aan de ODZOB omdat ze niet de expertise en/of de capaciteit hebben om taken zelf uit te voeren. Niet alle gemeenten maken een bewuste keuze over de taken die ze de ODZOB laten verrichten of zelf uitvoeren. Veelal worden jaarlijkse werkprogramma's gebaseerd op die van voorgaande jaren. Een enkele gemeente is 'regiegemeente': de ODZOB voert veel taken uit en de gemeente voert de regie.



Figuur 5: Verhouding basis-, verzoek- en collectieve taken in begroting 2020

Eigen Vermogen

Het eigen vermogen van de ODZOB is hoger dan de afgesproken streefwaarde van € 1,2 miljoen. De ODZOB heeft daarom een terugbetaling gedaan aan gemeenten en provincie. Sinds 2016 drie keer. De ODZOB slaagt er in de taken uit te voeren binnen het budget van de deelnemers.

De totale kosten per directe fte van de ODZOB blijken vergelijkbaar met de gemiddelde kosten van andere omgevingsdiensten.
De voorbereiding op de Omgevingswet en de benodigde middelen worden in maart 2020 besproken.

3.4 STURING DOOR REGIOGEMEENTEN

De intergemeentelijke samenwerking in een Gemeenschappelijke Regeling is complex. De colleges van de deelnemende gemeenten en de Gedeputeerde Staten van de provincie zijn tegelijkertijd eigenaar en opdrachtgever van de ODZOB.

Eigenaar

De gemeenten vormen met ieder een wethouder/burgemeester met een gedeputeerde het Algemeen Bestuur (AB). Het AB is verantwoordelijk voor de continuïteit, de kwaliteit en het financieel beheer van de ODZOB. Uit hun midden kiest het AB het Dagelijks Bestuur (DB).

Opdrachtgever

De deelnemende colleges zijn individueel en gezamenlijk opdrachtgever. Daarbij stuurt het college op de levering van de afgesproken diensten binnen de afgesproken prijs. Elke deelnemer maakt jaarlijks in het werkprogramma afzonderlijk afspraken met de ODZOB over de uit te voeren taken.

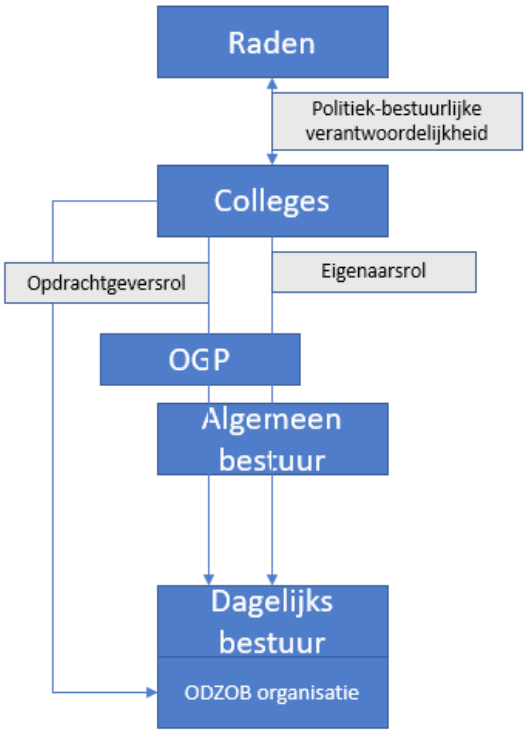
College en ambtenaren

Colleges zijn eindverantwoordelijk voor de VTH taken. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad.

Verantwoordelijke ambtenaren bespreken in het Opdrachtgeversplatform (OGP) de ODZOB ontwikkelingen. Er zijn veel verschillende subwerkgroepen. Het OGP werkt als een voorportaal van het DB en AB. Het OGP geeft invulling aan de eigenaarsrol. Er is ook overleg tussen accounthouders van gemeenten en ODZOB. Er zit veel ambtelijke capaciteit in.

Het sturen en toezichthouden door de opdrachtgever en eigenaar zijn net als bij andere Gemeenschappelijke Regelingen minder strak gescheiden. De eigenaar richt zich op de continuïteit van de ODZOB. De opdrachtgever richt zich op een efficiënte taakuitvoering. Deze rollen zijn beide van belang. Het is nodig dat colleges individueel en in samenwerking expliciet afstemmen hoe deze rollen te borgen. Dit gebeurt nu onvoldoende.

Gemeenteraad
De raden stellen kaders en kunnen zienswijzen indienen op de ontwerpbegroting. De invloed van de raad is indirect. De gemeenteraad kan het college aanspreken op de rol van opdrachtgever en eigenaar. Raden dienen beperkt zienswijzen in. Deze zijn vooral financieel van aard en gaan weinig over de bijdrage aan de beleidsdoelen. De raden staan op afstand, hebben weinig grip, maar waarderen dat wisselend. Er zijn raden die de ODZOB een uitvoeringstaak van het college vinden. Andere raden willen meer weten wat de ODZOB doet en voor de gemeente kan betekenen.



Figuur 6: Governancestructuur in werking

Opdrachtgever-opdrachtnemer
Uit de rekenkamergesprekken met de ODZOB en de regiogemeenten blijkt dat de relatie opdrachtgever – opdrachtnemer verbetering vraagt. Niet alle wethouders ervaren voldoende invloed bij de AB vergaderingen (als een van de 22 deelnemers). Bestuurders melden een 'papieren overload' aan stukken. Dit vergt veel tijd. Gemeenten zijn onvoldoende in staat om gezamenlijk een heldere opdracht aan ODZOB te verstrekken over de uitwerking van gezamenlijke opgaven. Gemeenten hebben onvoldoende grip op de sturing op de collectieve taken en de grote toekomstige opgaven. Niet altijd is duidelijk wat de opdrachtgever wil. De opdrachtnemer dient dan aan te dringen op een heldere vraag. Uit de case 'bestuursopdracht Omgevingswet' blijkt verschil van opvatting tussen de gemeenten en ODZOB over de invulling van voorbereidingstaken op de Omgevingswet.

3.5 TOEKOMSTIGE OPGAVEN VOOR ODZOB

Belangrijke externe ontwikkelingen voor de ODZOB zijn de komst van de Omgevingswet, de energietransitie en de overdracht van bodemtaken van de provincie naar gemeenten. Ook vinden de regiogemeenten kwesties als gevaarlijke stoffen, transitie veehouderij en gezonde stedelijke ontwikkeling van belang.

De impact van deze ontwikkelingen op de fysieke leefomgeving is groot. Dit vraagt om goed samenspel tussen raden en colleges en tussen gemeenten en ODZOB. Voor gemeenten betekent dit: helder uitgesproken verwachtingen, heldere opdrachten en een expliciete koppeling met beoogde maatschappelijke effecten. Zo kan de samenwerking tussen de regiogemeenten en ODZOB in deze grote, complexe opgaven optimaal zijn.

Urgente interne ODZOB opgaven zijn volgens de meeste gemeenten het versterken van de rolduiding van ODZOB als uitvoeringsorganisatie en de herijking van de collectieve taken. Daarnaast zien gemeenten een meer doelmatige werkwijze van de ODZOB als belangrijke opgave. Het aantal deelnemers en de vergaderstukken belemmert de snelheid van besluitvorming. Gemeenten missen een uniforme werkwijze. Een samenwerkingsvisie met formats, werkafspraken en heldere indicatoren is nodig.

Omgevingswet
De gemeenten zien voor de ODZOB een ondersteunende rol. De regiogemeenten vinden dat ze de ODZOB moeten vragen om ondersteuning op de Omgevingswet. De ODZOB kan voor de gemeenten belangrijke efficiencyslagen maken bij de gevolgen van de overheveling van de landelijke 'bruidsschat'taken naar de gemeenten.

Energietransitie
De Metropool Regio Eindhoven ontwikkelt de regionale energiestrategie. De ODZOB ondersteunt dit proces faciliterend.

Bodemtaken van provincie naar gemeenten
De bodemtaken van de provincie worden met de Omgevingswet overgedragen naar de gemeenten. De ODZOB voert nu de provinciale taken uit. Uit de rekenkamergesprekken blijkt dat bodemkennis bij de kleinere gemeenten over de jaren verdwenen is. Er is ook onvoldoende inzicht in de financiële consequenties van de overheveling van bodemtaken naar gemeenten. Hoewel de regiogemeenten de ODZOB hierin belangrijk vinden is er is nog geen eenduidig beeld welke rol de ODZOB krijgt.

Gevaarlijke stoffen
Ook voor de PFAS en stikstofproblemen kan de ODZOB een rol van betekenis spelen volgens de gemeenten. Wat de gemeenten hierin verwachten van de ODZOB is niet helder.

Transitie veehouderij
Voor gemeenten met een grote agrarische sector zijn de ambities en belangen groter dan de meer stedelijke georiënteerde gemeenten.

Gezonde stedelijke ontwikkeling
Half december 2019 is de overeenkomst gesloten om het meetnet Aireas regionaal in te zetten om de luchtkwaliteit en de gezondheidseffecten in de steeds meer verdichtende regio in kaart te brengen. Dit op initiatief van Eindhoven.

Opdrachtgever-opdrachtnemer
Hoewel de gemeenten en de ODZOB bovenstaande thema's als belangrijke opgaven voor de ODZOB zien, is er geen duidelijk en expliciet beeld over de rol, functie en opdracht voor de ODZOB hierin.
Leden van het AB beogen eerst zelf regie te voeren op de route en willen de ODZOB hier vervolgens op aanhaken als bron van kennis en capaciteit. De ODZOB onderstreept de urgentie door de opgaven te agenderen en gaat daarbij verder dan een klassieke uitvoeringsorganisatie voor VTH taken.
De case Omgevingswet is aanleiding om gesprekken over rol en positiebepaling van de ODZOB meer te voeren.





4. AANPAK

De ODZOB is een gemeenschappelijke regeling (GR), gevormd door de gemeenten Asten, Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen c.a., Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven, Waalre en de provincie Noord-Brabant. De rekenkamercommissie Eindhoven heeft de betreffende rekenkamers benaderd om deel te nemen aan het onderzoek. De rekenkamercommissie verricht dit onderzoek samen met Best, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen c.a., Son en Breugel, Veldhoven en Waalre.

Het onderzoek richt zich op de doelen, kaders, kosten en doelmatig- en doeltreffendheid van het beleid ten aanzien van de ODZOB en de governance door de betrokken gemeenten in de periode van 2017 tot aan de begroting 2020. Het onderzoek vindt plaats vanaf sept '19 tot en met februari '20.

De werkgroep van de rekenkamercommissies selecteert TwynstraGudde voor het veldonderzoek. Het onderzoek is verricht door documentanalyse en interviews met de betreffende raden, ambtelijk en bestuurlijke verantwoordelijken en met medewerkers en directie van de ODZOB. Het feitenrelaas is gecontroleerd op onjuistheden. De bestuurlijke reactie volgt separaat.

5. CONCEPTRAADSBESLUIT

De rekenkamercommissie stelt de raad voor om het college op te dragen[4]:

- Uitvoering te geven aan de aanbevelingen 1, 3, 4 en 5 gericht aan het college;
- Met de ODZOB binnen 3 maanden een plan van aanpak op te stellen om het samenspel met de ODZOB te verbeteren met daarbij centraal de maatschappelijke opgaven, de toegevoegde waarde van de ODZOB aan de beoogde maatschappelijke effecten, met afspraken over bijbehorende sturing, ijkpunten, monitoring en evaluatie;
- De raad hierover halfjaarlijks te informeren.

4. *De gemeenteraden kunnen individueel raadsbesluiten nemen. Voorkeur heeft om de besluiten daarnaast in gezamenlijkheid in het AB te nemen.*

BIJLAGE
RAPPORTAGE TWYNSTRAGUDDE

Twynstra Gudde

Onderzoek Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

Rekenkamercommissies Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre

Rapport

maart 2020

Martijn Baart
Thijs Boertien
Roel Lauwerier

Inhoudsopgave

1. Inleiding **1**
1.1 Aanleiding 1
1.2 Vraagstelling 2
1.2.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen 2
1.2.2 Normenkader 3
1.3 Aanpak 3
1.4 Leeswijzer 4

2. Wat doet de ODZOB, wat zijn kaders en doelen? **5**
2.1 Beschrijving en analyse 5
2.2 Toetsing op de normen 9

3. Hoeveel kost het en wat levert het op? **11**
3.1 Beschrijving en analyse 11
3.2 Toetsing op de normen 16

4. Hoe geven de regiogemeenten sturing aan ODZOB? **19**
4.1 Beschrijving en analyse 19
4.2 Toetsing op de normen 26

5. Wat zijn de toekomstige opgaven voor de ODZOB? **28**
5.1 Beschrijving en analyse 28
5.2 Toetsing op de normen 31

6. Conclusies **32**
6.1 Hoofdconclusie 32

Bijlage I. Factsheet per gemeente **35**

Bijlage II. Overzicht geïnterviewden **53**

Bijlage III. Bronnenoverzicht **54**

1. Inleiding

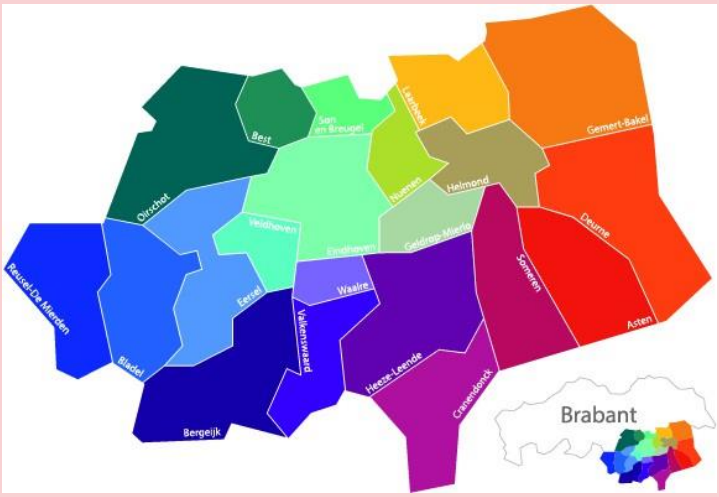
1.1 Aanleiding

Naast een verbreding en verdieping van het takenpakket van gemeenten, is de regionalisering van het lokale bestuur een actuele trend in gemeenteland. Publieke opgaven worden steeds vaker in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden opgepakt. De ene keer is dat ingegeven door lokale overwegingen, zoals bij strategische samenwerking ter versterking van de sociaaleconomische profilering en structuur van de regio. De andere keer is de samenwerking ingegeven door (verandering van) wetgeving, zoals in het geval van de omgevingsdiensten als de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant.

Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

De Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB) is als uitvoeringsorganisatie op het gebied van de fysieke leefomgeving werkzaam voor de provincie Noord-Brabant en 21 gemeenten. Na onder andere de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam zijn er 29 omgevingsdiensten opgericht. ODZOB is op 1 juni 2013 ontstaan. Medewerkers uit gemeenten, provincie en de SRE Milieudienst zijn in dat jaar overgegaan naar de nieuwe organisatie.

De ODZOB voert sinds 2013, na de vaststelling van de Gemeenschappelijke Regeling (GR), in opdracht van gemeenten en de provincie de basis vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) milieutaken uit. De kern van de activiteiten omvat VTH-taken op de thema's groene wetten, geluid, bodemsanering, civiele luchthaven, vuurwerk, toezicht op zwemwater/zwembaden, ontgrondingen, grondwater, Wabo en het omgevingsrecht. De taken vallen uiteen in **basistaken** (verplichte afname, wettelijke taken), **verzoektaken** (vrijwillige afname) en **collectieve taken** (stimuleren van ontmoeting, kennisdeling en innovatie). Gemeenten en andere overheidsinstanties kunnen bij de ODZOB terecht voor bijvoorbeeld vergunningaanvragen op milieugebied. Daarnaast voert de ODZOB in opdracht van gemeenten en provincie toezicht en handhaving uit door te controleren of bedrijven voldoen aan de actuele wet- en regelgeving en aan vergunningsvoorwaarden. Tot slot adviseert de ODZOB op verschillende vlakken van de fysieke leefomgeving/milieuthema's om risico's te beperken en de leefbaarheid te vergroten.



Figuur 1. Regio Zuidoost-Brabant (bron: website ODZOB)

Het landsdekkende netwerk van omgevingsdiensten bestaat nu ruim vijf jaar. In korte tijd is veel kennis, ervaring en expertise van gemeenten, provincies en regionale milieudiensten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) 'verhuisd' naar deze regionale uitvoeringsdiensten. In het licht van een bredere discussie over Gemeenschappelijke Regelingen[1], kampen ook omgevingsdiensten met problemen op het gebied van democratische legitimiteit, financiële gezondheid, en doelmatigheid en doeltreffendheid. Het VTH-stelsel is immers een complexe combinatie van diverse takenpakketten, botsende belangen, en verschillende overheden en samenwerkingspartners. Daarnaast zorgt de komst van de Omgevingswet en de energietransitie voor een nieuwe opgave waardoor er ook in de komende jaren veel van omgevingsdiensten en de deelnemende gemeenten en provincies zal worden gevraagd.

De taken die een omgevingsdienst als ODZOB in samenwerking met andere GR'en zoals de wettelijk voorgeschreven organen als de Veiligheidsregio en de GGD uitvoert, moeten ervoor zorgen dat bedrijvigheid en initiatieven mogelijk zijn op een manier die veilig en verantwoord is voor de fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen als opdrachtgever en eigenaar zelf keuzes maken in de omvang van het takenpakket van de omgevingsdienst (alleen voor zover dit geen betrekking heeft op het verplichte takenpakket) en hoe de omgevingsdienst werkt en samenwerkt met de gemeenten. Het zijn keuzes die hun grondslag vinden in lokaal én regionaal beleid. Dit maakt de ODZOB niet alleen relevant voor het college, maar ook voor de raad.

Ingegeven door voornoemde ontwikkelingen, beogen de rekenkamercommissies van de gemeenten Best, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen, Son en Breugel, Veldhoven en Waalre de aan de ODZOB gelieerde gemeenteraden inzicht te geven in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ODZOB en aanbevelingen te doen ter verbetering.

1.2 Vraagstelling

1.2.1 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Dit onderzoek heeft ten doel de betreffende gemeenteraden inzicht te geven in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de ODZOB. De centrale onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt.

Wat is de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de ODZOB?

Voor dit onderzoek zijn daarbij de volgende (deel)vragen geformuleerd:
1. Wat doet de ODZOB, wat zijn kaders en doelen?
2. Hoeveel kost het de regiogemeenten, wat levert het de regiogemeenten op?
3. Wat zijn verschillende arrangementen die de regiogemeenten afnemen, wat zijn motieven?
4. Hoe geven de regiogemeenten sturing aan de ODZOB?
5. Wat zijn toekomstige opgaven voor de ODZOB?

Op basis van de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen is een normenkader opgesteld. In het rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord aan de hand van het opgestelde normenkader.

Het onderzoek richt zich op de periode van 2017 tot aan de begroting 2020 alsook op de gemeenten van de betrokken rekenkamercommissies.

[1] O.a. Rapport: Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwerking, Berenschot, 21-12-2018

1.2.2 Normenkader

Om de geformuleerde hoofd- en deelvragen te kunnen beantwoorden, wordt onderstaand normenkader gehanteerd. Dit normenkader omvat de verschillende normen met betrekking tot kaderstelling, doeltreffendheid, kosten, en doelmatigheid en sturing. Het normenkader is opgesteld door TwynstraGudde in samenspraak met de rekenkamercommissies. In het normenkader wordt aangegeven in welk hoofdstuk de desbetreffende normen terugkomen. Voor de vraag 'wat zijn de toekomstige opgaven voor de ODZOB', is geen norm opgesteld. Deze vraag is vooral beschrijvend van aard en komt terug in hoofdstuk 5.

Aspect	Normen
Kaderstelling (hoofdstuk 2)	De raden hebben vastgesteld welke kaders gelden ten aanzien van de ODZOB. In de kaders worden duidelijke doelen geformuleerd die de ODZOB moet realiseren. Met de kaders worden op eenduidige wijze uitgangspunten vastgelegd voor de wijze waarop de sturing, de beheersing, de verantwoording en het toezicht ten aanzien van de ODZOB worden geborgd (met name hoofdstuk 4). Het kader en de werking daarvan worden periodiek geëvalueerd waarna bespreking van de evaluatie in de raad plaatsvindt.
Doeltreffendheid (hoofdstuk 3)	De vastgestelde doelen worden gerealiseerd. Afwijkingen van de beoogde doelrealisatie worden geëxpliciteerd en toegelicht.
Kosten en doelmatigheid (hoofdstuk 3)	Op duidelijke wijze worden tijdig de kosten van de ODZOB per gemeente en op het totaal begroot. Deze kosten zijn op inzichtelijke wijze onderbouwd zodat raden kunnen zien wat de kosten zijn van de af te nemen producten/arrangementen. De gerealiseerde kosten worden tijdig en op een duidelijke wijze verantwoord. Afwijkingen van de begroting worden expliciet gemaakt en onderbouwd. De gerealiseerde kosten zijn evenredig aan de doelrealisatie. De doelmatigheid van de organisatie van de ODZOB wordt periodiek geëvalueerd. De evaluatie wordt aangeboden aan de raden.
Sturing (hoofdstuk 4)	De vastgestelde uitgangspunten ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht worden geheel en consistent toegepast.

Figuur 2. Normenkader

1.3 Aanpak

Wij hebben ons eerst een beeld gevormd van de relatie tussen de gemeenten en de ODZOB door middel van documentenstudie. In dit kader zijn begrotingen, dienstverleningsovereenkomsten, correspondentie, eerdere onderzoeken, raadsvoorstellen, werkprogramma's, zienswijzen, beleidsdocumenten en overige documentatie bestudeerd. De feitelijke situatie op basis van de documentenstudie is vervolgens geverifieerd in gespreksrondes, waardoor de analyse is aangevuld met ervaringen en beelden van de betrokken portefeuillehouders, raadsleden en medewerkers van de betreffende gemeenten. Daarnaast is met de directie, de voorzitter van het (dagelijks) bestuur en de accountmanagers van de ODZOB gesproken. Onze bevindingen zijn weergegeven in het voorliggende rapport.



Figuur3. Stappen onderzoeksaanpak

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de kaders en de doelstellingen van de ODZOB. Vervolgens staan de kosten, baten en arrangementen centraal in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de wijze waarop gemeentelijke sturing plaatsvindt. In hoofdstuk 5 komen de toekomstige opgaven aan bod. Ten slotte sluiten we in hoofdstuk 6 af met de conclusies. De onderzoeksvragen beantwoorden wij voor het geheel aan betrokken, onderzochte gemeenten waarbij waar nodig wordt gerefereerd aan afzonderlijke voorbeelden. In de bijlage 1 zijn factsheets opgenomen van elke onderzochte gemeente. In bijlage 2 is een overzicht van geïnterviewde personen opgenomen, en in bijlage 3 zijn de bestudeerde documenten weergegeven.

2. Wat doet de ODZOB, wat zijn kaders en doelen?

2.1 Beschrijving en analyse

Doelstelling

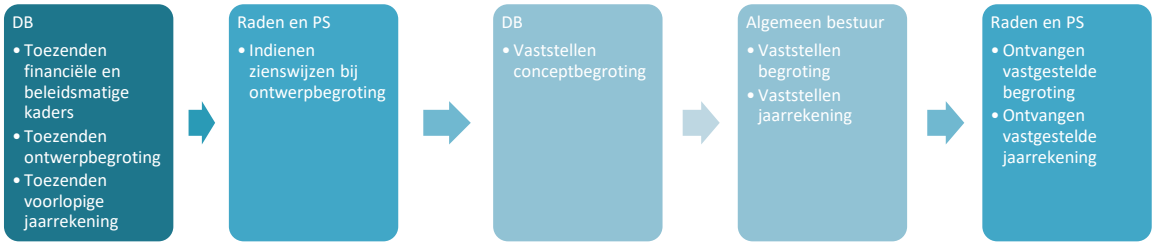
De doelstellingen van de ODZOB zijn in de Gemeenschappelijke Regeling, de kadernota en de concernplannen vastgesteld:

- In de Gemeenschappelijke Regeling is bepaald dat de omgevingsdienst is ingesteld om ten behoeve van de deelnemers taken uit te voeren op het gebied van het omgevingsrecht. De dienst moet een bijdrage leveren aan het realiseren en borgen van de door deelnemers aangegeven kwaliteit van de fysieke leefomgeving[2].
- De doelstellingen worden daarnaast periodiek vastgesteld in de kadernota. In de laatste kadernota is opgenomen dat de ODZOB "als strategisch partner en als uitvoeringsorganisatie [meerwaarde heeft] door onze deelnemers te ontlasten, onze brede kennis en onafhankelijke positie centraal te stellen, vanuit een dienstverlenende houding te werken, alert te zijn op politiek gevoelige dossiers en lokale verhoudingen en vanuit mogelijkheden te denken en het helpen realiseren van initiatieven[3]."
- In het concernplan is opgenomen dat "de ODZOB samenwerkt met andere organisaties die werkzaam zijn op het gebied van de fysieke leefomgeving. Samen met hen en de deelnemers aan de GR verbeteren we de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: veiliger, gezonder en minder overlast."[4]

Financiële kaderstelling

De financiële kaderstelling vindt vooral plaats in de P&C-cyclus. Met de gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling ODZOB 2015[5] zijn per 9 februari 2017 de P&C-cycli van de vier regiobrede GR'en[6] geharmoniseerd. Conform het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zendt het dagelijks bestuur (DB) van de ODZOB de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden en aan Provinciale Staten (PS). De raden en PS worden vervolgens gevraagd hun zienswijzen m.b.t. de begroting naar voren te brengen. Het DB stelt aan de hand van de ontwerpbegroting en de ontvangen zienswijzen de conceptbegroting op en verzendt deze aan het algemeen bestuur (AB). Het AB stelt de begroting vast, waarna het DB de begroting aan de raden verzendt.

Dit proces ziet er als volgt uit.



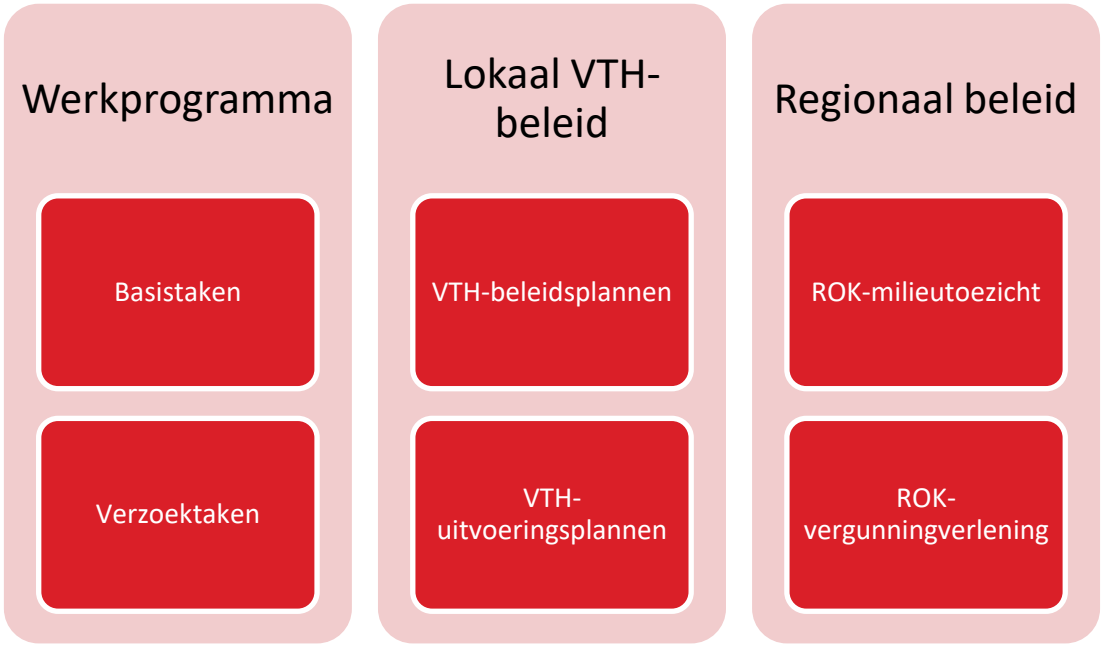
Figuur 4. P&C-cyclus ODZOB

[2] Uit: Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, artikel 2 lid 3
[3] Uit: Kadernota begroting ODZOB 2020
[4] Uit: Concernplan ODZOB 2019-2022
[5] Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2015 (inwerkingtreding 9 februari 2017)
[4] GGD Brabant-Zuidoost, Metropoolregio Eindhoven, Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost

Besluiten tot begrotingswijziging zendt het DB minimaal acht weken voordat zij aan het AB worden aangeboden, toe aan de raden en PS. De raden kunnen binnen deze periode hun zienswijze over de begrotingswijziging bij het DB naar voren brengen. Dit geldt alleen voor begrotingswijzigingen die direct invloed hebben op de bijdrage van de deelnemers.

Voor alle gemeenten geldt dat de begroting wordt uitgewerkt in een werkprogramma waarin wordt vastgelegd welke producten de gemeenten afnemen. Deze werkprogramma's worden opgesteld in overleg met de ODZOB, ambtelijk afgestemd met de accountmanager van de ODZOB en daarna ambtelijk ondertekend door het afdelingshoofd of vastgesteld door het college.

Inhoudelijke kaderstelling
De inhoudelijke kaderstelling (welke taken voert de ODZOB uit in opdracht van deelnemers) vindt plaats door vaststelling van de jaarlijkse werkprogramma's, lokaal VTH-beleid en de regionale kaders.



Figuur 5. Inhoudelijke kaderstelling

Basistaken, verzoektaken en collectieve taken
Het werkprogramma bevat een overzicht van de te leveren diensten en producten die samen met opdrachtgever en opdrachtnemer zijn overeengekomen. Alle gemeenten stellen jaarlijks conform de DVO (Dienstverleningsovereenkomst) een werkprogramma vast. In het werkprogramma wordt onderscheid gemaakt tussen basistaken en verzoektaken.

Basistaken zijn producten en diensten waarvoor een verplichting tot opdrachtverstrekking geldt voor alle deelnemers. Zo zijn gemeenten ten aanzien van VTH basistaken verplicht tot opdrachtverstrekking voor meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit , vergunningaanvragen van milieuactiviteiten en het behandelen van zienswijzen en bezwaren voor inrichtingen die tot de basistaken behoren. Daarnaast zijn gemeenten verplicht tot opdrachtverstrekking voor het uitvoeren van milieucontroles bij de bedrijven.

Verzoektaken zijn producten en diensten die op verzoek van deelnemers door de ODZOB kunnen worden verricht. Gemeenten kunnen vrijwillig opdracht verlenen tot het opstellen van een omgevingsvergunning, het opstellen van beleid met betrekking tot inrichtingen of welstandstoezicht (zie figuur 6).

Werkprogramma's (basis- en verzoektaken) worden ambtelijk voorbereid en veelal bestuurlijk vastgesteld. Sommige gemeenten hebben echter de betreffende manager mandaat gegeven om de werkprogramma's vast te stellen. Gemeenteraden worden niet inhoudelijk betrokken bij de totstandkoming van de werkprogramma's. Het AB stelt jaarlijks in de begroting de financiële kaders voor de werkprogramma's vast.

De in de werkprogramma's opgenomen doelen voor het komende jaar zijn concreet en specifiek. Dit komt vooral doordat het gaat om concrete, specifieke activiteiten die door de ODZOB uitgevoerd moeten gaan worden. Wat (nog) niet gebeurt, is dat expliciet wordt aangeven wat de uitvoering van die taken bijdraagt aan bijvoorbeeld de verbetering van de fysieke leefomgeving. Het hoger liggende doel, oftewel het beoogde maatschappelijke effect, wordt niet expliciet vastgesteld. Gesprekken hierover worden recentelijk wel gevoerd in en met sommige gemeenten; dit moet leiden tot een koppeling van activiteiten aan beoogde maatschappelijke effecten.

Basistaken	Verzoektaken	Collectieve taken
Verplichting tot opdrachtverstrekking, bijvoorbeeld: - Melding activiteitenbesluit basis - Vergunningaanvraag activiteit milieu - Controle milieu - Zienswijze en bezwaar behandelen	Vrijwillige opdrachtverstrekking, bijvoorbeeld: - Advies opstellen beleid m.b.t. inrichtingen - Bouwtaken - Inrichtingen als horeca, etc. (verzoektaak inrichtingen) - Welstand - Duurzaamheid - Bodemadviestaken - Externe veiligheid	- Ontmoeten en verbinden - Basis ondersteunen op kwaliteit - Volgen nieuwe ontwikkelingen - Invulling structurele taken die niet aan één opdrachtgever zijn toe te rekenen

Figuur 6. Beschrijving basis-, verzoek- en collectieve taken

Collectieve taken

In de begroting worden daarnaast collectieve taken vastgesteld die worden bekostigd uit het collectieve budget.[7] Dit gebeurt in de begroting in algemene termen. Het wordt als volgt beschreven:

- Elkaar ontmoeten en weten te verbinden op regionale, provinciale of landelijke schaal.
  Samen met de GGD, de Veiligheidsregio of nieuwe partijen meer kennis en ervaring opbouwen op thema's als ketenhandhaving, gezondheid en veiligheid.
- De basis ondersteunen op het gebied van kwaliteit door monitoring, rapportage, het ontsluiten van geografische informatiesystemen en innovatie. Onder dit principe wordt gewerkt aan een efficiënte en kwalitatieve uitvoering van de basistaken die bijdragen aan
  de *growing concern*-doelstelling. De projecten zijn innovatief en kennen snelle doorlooptijden.
- Nieuwe ontwikkelingen volgen en van daaruit koers bepalen. Thema's in ontwikkeling zoals de veehouderij (Agrofood), gezonde leefomgeving, ruimtelijke plannen en de Omgevingswet, laten landen in een organisatie die omgevingsbewust handelt.

[7] ODZOB Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023

- De handen uit de mouwen steken in het dagelijkse werk. Hiermee wordt invulling gegeven aan de meer structurele taken, zoals een 24 uur per dag bereikbare meldkamer voor de intake en de consignatiedienst voor de afhandeling van de meldingen. Tevens valt *Samen sterk in Brabant* onder deze lijn, voor een veilig, schoon en duurzaam buitengebied.

Een specificering van de collectieve taken, gelijk aan de basis- en verzoektaken, vindt niet plaats. Het AB heeft de kaders en principes voor collectieve taken vastgesteld voor de periode 2018-2021. Binnen deze kaders heeft het DB het uitvoeringsprogramma op hoofdlijnen vastgesteld voor vier jaar. Het jaarprogramma wordt opgesteld door de directeur ODZOB in afstemming met een delegatie vanuit het Opdrachtgeversplatform (OGP). Wat concreet met de collectieve taken moet worden bereikt, is daarmee beperkt aangegeven in de P&C-documenten en wordt ook niet opgenomen in het werkprogramma. Er is medio 2019 een werkgroep met OGP-vertegenwoordigers ingesteld om de aanpak met betrekking tot de collectieve taken te veranderen. In 2020 wordt hier vervolg aan gegeven in nauwe samenwerking met de OGP-afvaardiging.

Lokaal VTH-beleid

Naast de werkprogramma's, kadernota's en begrotingen worden op lokaal niveau inhoudelijke kaders opgesteld voor het VTH-beleid. Uit de documentenstudie en de gesprekken blijkt dat veel gemeenten recentelijk lokaal VTH-beleid hebben vastgesteld dan wel dat beleid hebben geactualiseerd. Voor met name de kleinere gemeente wordt een substantieel deel van deze taken uitgevoerd door de ODZOB, waarbij het per gemeente verschilt welke verzoektaken bij de ODZOB zijn belegd. Veel gemeenten stellen bijvoorbeeld jaarlijks een uitvoeringsprogramma VTH op, waarin weergegeven wordt welke taken in welke omvang op het gebied van VTH zullen worden uitgevoerd. Eén gemeente beschikt niet over lokaal VTH-beleid en is daardoor onlangs onder interbestuurlijk toezicht (IBT) komen te staan. In de factsheets (bijlage 1) is per gemeente het vastgestelde VTH-beleid opgenomen.

Hoewel de ODZOB in diverse documenten[8][9] aangeeft dat gemeenten individueel inhoudelijke kaders kunnen meegeven door middel van lokaal VTH-beleid, zien we in kadernota's, concernplannen en begrotingen echter beperkt een koppeling tussen de individuele VTH beleids- en uitvoeringsplannen van gemeenten en de rol en positie van de ODZOB daarbij. Ook uit de bestudeerde documentatie en gesprekken bij gemeenten blijkt dat zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau, het verband tussen lokaal VTH-beleid en inhoudelijke kaderstelling voor de ODZOB beperkt wordt gelegd.

Regionale kaderstelling

De huidige wetgeving[10] verplicht gemeenten om een door de colleges vastgesteld beleidsplan te hebben voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van omgevingsrecht, en dat gemeenten gezamenlijk moeten zorgdragen voor uniform uitvoeringsbeleid voor basistaken en niet-basistaken. Daartoe zijn in ODZOB-verband de Regionale Operationele Kaders (ROK) opgesteld (2018/2019). De ODZOB en haar deelnemers willen daarmee een gezamenlijke VTH-strategie voor alle inrichtingen (basis- en verzoektaken) realiseren met een regionaal kwaliteits- en ambitieniveau.

Het Regionaal Operationeel Kader Vergunningverlening (ROK-VV) is van toepassing op alle Wabo-milieutaken vergunningverlening en het afhandelen van meldingen die door de ODZOB worden uitgevoerd, dus zowel voor de basis- als de verzoektaken. Het ROK Toezicht en Handhaving (ROK-TH) geeft richting aan de kwaliteit van toezicht bij milieu-inrichtingen. Het ROK Milieutoezicht biedt gemeenten daarnaast een risicogerichte aanpak voor het opstellen, uitvoeren en ontwikkelen van een regionaal uitvoeringsprogramma. Gemeenten kunnen daarbij kiezen uit drie opties (basis, basis plus, totaal).

[8] ROK Vergunningverlening (ROK-VV) ODZOB 2020-2023
[9] ROK Milieutoezicht 2018
[10] Besluit omgevingsrecht (Bor, artikel 7.2) procescriteria

Proces totstandkoming ROK Milieutoezicht & Handhaving
Vanuit het AB is in 2017[11] opdracht gegeven om een strategie voor de uitvoering van het Wabo-milieutoezicht Zuidoost-Brabant te ontwikkelen. Vanuit de ODZOB is de gemeentelijke accounthouders gevraagd om ambtelijke betrokkenheid in de werkgroep VTH-harmonisatie. Nadat er ambtelijk is meegedacht in de werkgroep, is er een conceptstuk naar het Opdrachtgeversplatform (OGP) verstuurd. Het OGP had de eerste kans om te reageren op deze dit conceptkader Toezicht & Handhaving. Het stuk is vervolgens via het DB naar het AB gegaan voor besluitvorming in het AB van november 2019. Vervolgens is het aangeboden aan de colleges van de deelnemende gemeenten[12].

In de gesprekken die gevoerd zijn met wethouders, ambtenaren en raadsleden wordt door hen niet direct een link gelegd tussen de ODZOB en dergelijke beleidskaders. Sprekend over kaderstelling wordt vooral gesproken over de begroting en de werkprogramma's. Zeker voor raadsleden zijn de VTH-beleidskaders niet bekend, althans, ze leven niet bij de raden. Het merendeel van de raden geeft daarbij aan dat ze de ODZOB vooral zien als een uitvoeringsorganisatie en dat de ODZOB daarmee vooral een verantwoordelijkheid is van het college. De begrotingsavonden en *ODZOB on Tour* worden gewaardeerd door de raadsleden die deze bezoeken. De opkomst tijdens deze bijeenkomsten verschilt sterk per gemeente en wordt over het algemeen als beperkt gezien.

Afgesproken is dat de kaders periodiek geëvalueerd worden, zodat beleid desgewenst tussentijds kan worden bijgesteld. De ROK's zijn recentelijk vastgesteld waardoor er nog geen evaluaties zijn uitgevoerd. Uit de beschikbaar gestelde documenten blijkt niet dat aan de raden andere vormen van evaluaties met betrekking tot de ODZOB zijn voorgelegd.

2.2 Toetsing op de normen

In dit hoofdstuk staan de onderstaande normen centraal. Aangegeven wordt in welke mate aan de norm wordt voldaan.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.
De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.
De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Norm	Analyse
De raden hebben vastgesteld welke kaders gelden ten aanzien van ODZOB.	De raden stellen vooral financiële kaders vast in de P&C cyclus. Ook hebben de meeste raden de regionale kaders met betrekking tot vergunningverlening en milieutoezicht vastgesteld.
	Raden staan op een grotere afstand als het gaat om de inhoudelijke kaderstelling. Dit gebeurt vooral met de werkprogramma's (basis- en verzoektaken). Zwaartepunt voor het vaststellen van de werkprogramma's ligt op bestuurlijk niveau bij de portefeuillehouder en op inhoudelijk niveau bij ambtenaren.
	Voor de collectieve taken is de financiële kaderstelling door de raad beperkt. De kaderstelling ten aanzien van dit takenpakket vindt plaats in het Algemeen Bestuur.

[11] Verslag AB-vergadering 5 oktober 2017
[12] Voorstel Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht 2018, vergadering AB 22 november 2018

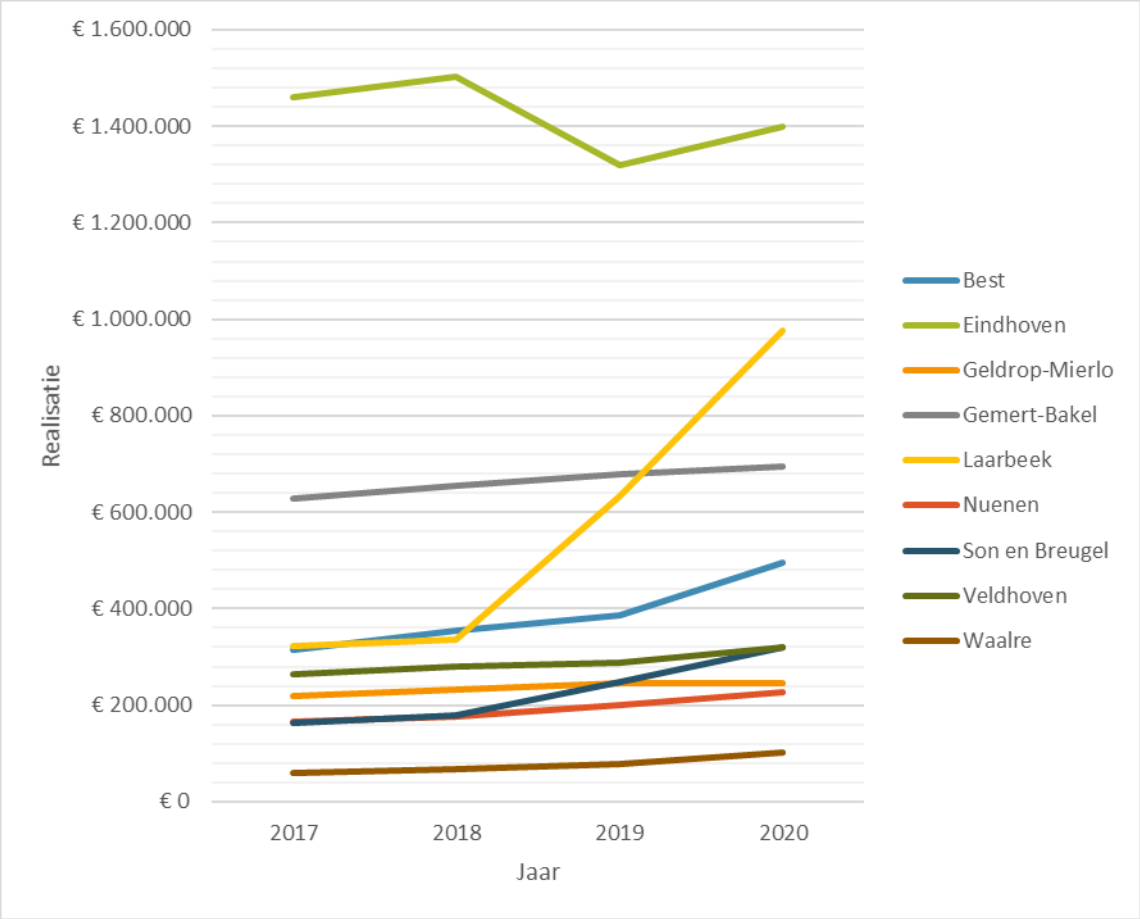
In de kaders worden duidelijke doelen geformuleerd die ODZOB moet realiseren.	Waar het gaat om de basis- en verzoektaken zijn de doelen duidelijk geformuleerd.
	De doelen ten aanzien van de collectieve taken zijn in algemene bewoordingen geformuleerd waarbij beperkt duidelijk wordt wat moet worden bereikt.
	Wat vooral ontbreekt in de kaderstelling is het expliciteren van het maatschappelijk effect dat met de inzet van de ODZOB moet worden gerealiseerd en wat de bijdrage van de ODZOB aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen over bijvoorbeeld de fysieke leefomgeving, economische ontwikkeling en gezondheid is. De beoogde beleidsrelevantie van de ODZOB wordt beperkt vastgesteld. Gesprekken over de beleidsrelevantie van ODZOB worden recentelijk gevoerd in en met sommige gemeenten. Dit moet leiden tot een koppeling van activiteiten aan beoogde maatschappelijke effecten.
Het kader en de werking daarvan worden periodiek geëvalueerd waarna bespreking van de evaluatie in de raad plaatsvindt.	Financiële en inhoudelijke kaders worden jaarlijks bijgesteld op basis van het verloop van het voorgaande jaar. De werking van deze kaders wordt op gemeentelijk niveau en in samenwerking met deelnemende gemeenten echter niet structureel en systematisch geëvalueerd. De regionale kaders (ROK's) zijn door de meeste raden zeer recent vastgesteld. Evaluaties op de uitvoering van de ROK's hebben daarom nog niet plaatsgevonden en zijn nog niet gedeeld met de raden. Doel- en kaderstelling zijn daarom nog niet (tussentijds) aangepast.
	De doelen zijn sinds de vaststelling van de eerste gemeenschappelijke regeling niet veranderd. Uit verschillende gesprekken blijkt dat de doelen niet tussentijds zijn herijkt door het bestuur.

3. Hoeveel kost het en wat levert het op?

3.1 Beschrijving en analyse

Kostenontwikkeling

In de begrotingen en de jaarrekening zijn duidelijk de ODZOB-kosten per gemeente te zien. Dit inzicht laat verschillen zien tussen de gemeenten (zie figuur 7). De verschillen in de kosten tussen de verschillende gemeenten zijn te verklaren door onder andere de omvang van het inrichtingenbestand en de gekozen arrangementen. Er zit veel differentiatie in de omvang van het inrichtingenbestand (het overzicht van aantallen en soorten bedrijven in een gemeente) van de onderzochte gemeenten; dit wordt ook aangegeven in interviews. Zo is het inrichtingenbestand in een woongemeente als Waalre relatief klein. Het inrichtingenbestand van een gemeente als Gemert-Bakel, een gemeente met een omvangrijk landelijk gebied, kent door de vele veehouderijen een groter inrichtingenbestand. Deze elementen zijn terug te zien in de omvang van de basis- en de verzoektaken die de ODZOB voor deze gemeenten uitvoert.

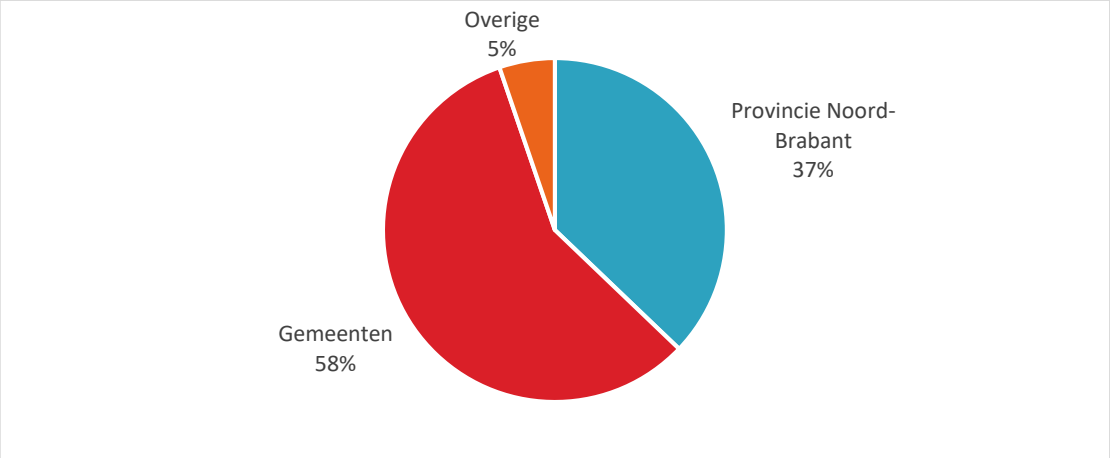


Figuur 7. Ontwikkeling realisatie ODZOB 2017-2020

Figuur 7 laat zien dat voor de meeste deelnemers de kosten voor de ODZOB jaarlijks zijn gestegen. De kostenstijgingen worden grotendeels verklaard in de begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen door de toename van het taken- en dienstenpakket dat de ODZOB in opdracht van haar deelnemers

uitvoert. De mate waarin het takenpakket per gemeente toeneemt, is afhankelijk van de keuzes die gemeenten maken. Zo is voor Laarbeek handhaving een belangrijk thema waarbij de ODZOB de gemeente ondersteunt. Dit speerpunt heeft ertoe geleid dat er de afgelopen periode meer aanvullende verzoektaken bij zijn gekomen op handhavings- en toezichtstaken. Hierdoor neemt Laarbeek relatief veel verzoektaken af ten opzichte van andere deelnemers. Deze beleidsmatige keuze is terug te zien in figuur 7.

Overigens wordt 37% van de kosten in 2018 gedekt door de provincie Noord-Brabant (zie figuur 8). De provincie levert daarmee de grootste financiële bijdrage aan de ODZOB. Naast gemeenten leveren ook gemeenten buiten de regio, subsidies Rijk/Omgevingsdienst NL en andere omgevingsdiensten een financiële bijdrage.

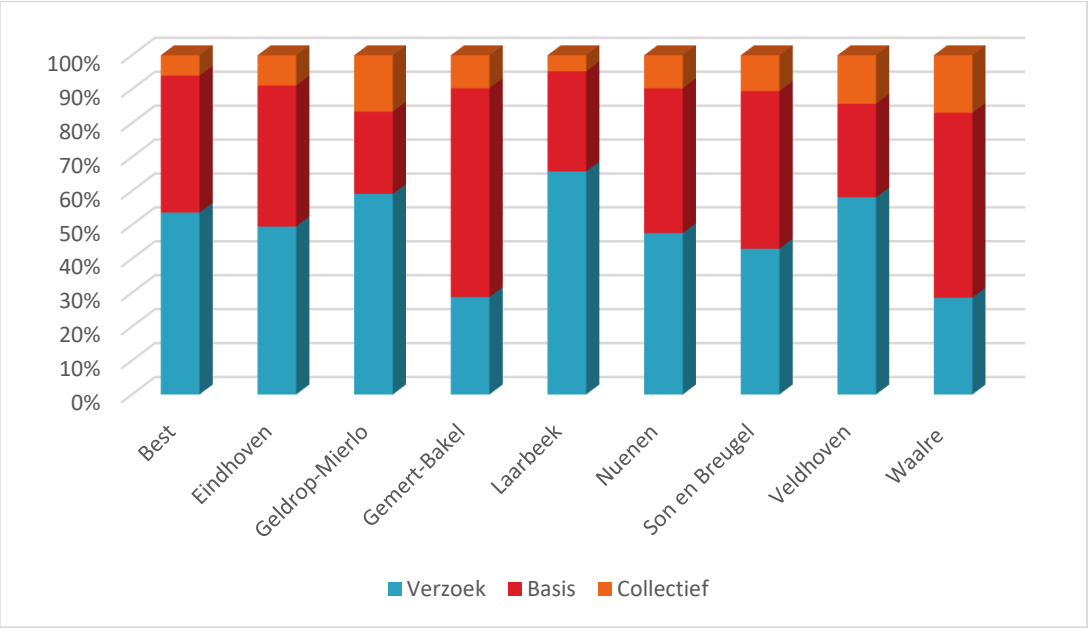


Figuur 8. Realisatie ODZOB 2018

Gemeenten maken eigen keuzes

Verschillen tussen gemeenten zijn ook te verklaren door keuzes die gemeenten zelf maken. Gemeenten gaan verschillend om met het beleggen van verzoektaken bij de ODZOB. Uit de gesprekken blijkt dat sommige gemeenten niet zelf de benodigde kennis in huis hebben om VTH-taken uit te voeren. Deze gemeenten beleggen dan ook relatief veel verzoektaken bij de ODZOB, zoals bijvoorbeeld Best, Nuenen en Laarbeek. Voor Veldhoven geldt dit voor de VTH-milieutaken. Andere VTH-taken voeren zij zelf veel in huis uit.

Andere, vaak grotere gemeenten, zijn wel in staat om een deel van de VTH-taken binnenshuis te organiseren. Zij beschikken over een grotere ambtelijke organisatie met expertise en capaciteit op het gebied van VTH. De gemeente Eindhoven is hier een voorbeeld van. Het zijn met name deze gemeenten die kritisch zijn over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODZOB, daar de eigen organisatie (beter) in staat is om vergelijkbare taken uit te voeren. Voor kleinere gemeenten is er, buiten de vrije markt, geen alternatief voor de ODZOB. Tot slot kiezen sommige gemeenten er bewust voor om (op onderdelen) een regiegemeente te zijn, waarbij zij zelf beleid ontwikkelen maar taken bewust niet zelf uitvoeren. De gemeenten Son en Breugel, en Nuenen hebben er bewust voor gekozen om nagenoeg alle VTH-taken door de ODZOB uit te laten voeren.



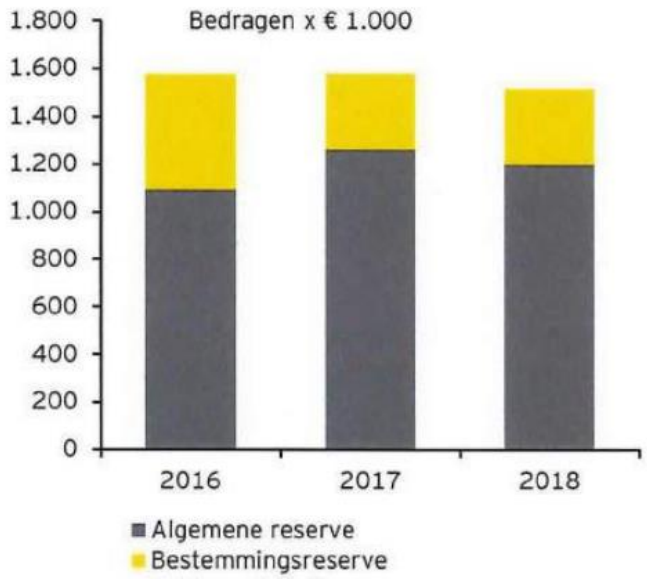
Figuur 9. Verhouding basis-, verzoek- en collectieve taken in begroting 2020

Verantwoording en rapportage
De kosten voor de uitvoering van de basis- en de verzoektaken worden op een duidelijke en transparante wijze begroot en wat betreft realisatie toegelicht. In de werkprogramma's wordt op basis van uurtarieven en het aantal verwachte producten een inschatting gemaakt van het benodigde budget. Voor de basistaken en de verzoektaken is gekozen voor productfinanciering op basis van gerealiseerde uren per product (dus geen "vaste prijzen"). Afrekening vindt plaats op basis van een voorschot en nacalculatie. Daarnaast wordt soms deelgenomen aan bijzondere projecten, waarvoor wordt gefactureerd.

Ook is er een aantal collectieve taken waarvoor wordt gewerkt met *lumpsum*-financiering (inputfinanciering). De kosten voor het collectieve takenpakket zijn opgenomen in de begroting, maar de onderbouwing van deze kosten is slechts ten dele uitgewerkt in de jaarrekening.

Ontwikkeling eigen vermogen
In samenwerking met de vier regionale Gemeenschappelijke Regelingen zijn afspraken gemaakt over de gewenste hoogte van de algemene reserve. In 2018 is de streefwaarde voor de ODZOB op € 1,2 miljoen gesteld[13]. In 2017 heeft het AB besloten dat zodra de algemene reserve het gewenste niveau heeft bereikt, de ODZOB ingeval van positieve exploitatie, een nacalculatie dient te maken van de gehanteerde tarieven zodat tegen de werkelijke kostprijs wordt afgerekend.[14]

[13] Jaarrekening 2018
[14] Jaarrekening 2017



Figuur 10. Ontwikkeling eigen vermogen ODZOB 2016-2018[15]

De ontwikkeling van de algemene reserve laat zien dat deze boven de streefwaarde van € 1,2 miljoen is uitgekomen en dat ODZOB naar aanleiding daarvan een terugbetaling aan gemeenten en provincie heeft gedaan om binnen de streefwaarde te komen. Besluitvorming over de bestuursopdracht Omgevingswet (hierover meer in hoofdstuk 4) gaat invloed hebben op de ontwikkeling van de reservepositie van de ODZOB. In welke mate is hier nu nog niet inzichtelijk te maken. Ten tijde van het schrijven van het rapport was nog niet bekend op welke wijze de financiering van dit besluit in de begrotingswijziging wordt verwerkt.

Mocht blijken dat, ondanks uitgaven in het kader van de bestuursopdracht Omgevingswet, het eigen vermogen boven de streefwaarde uit blijft komen, dan moet - in lijn met het AB-besluit - tot nacalculatie van de gehanteerde tarieven overgegaan worden. Dit betekent dat gemeenten geld terugkrijgen, wel of niet in de vorm van verrekening. Sinds 2016 is dit drie keer gebeurd.

De ontwikkeling van het eigen vermogen laat zien dat de ODZOB erin slaagt de taken uit te voeren binnen het budget dat de deelnemers ter beschikking stellen. Met name de algemene reserve is opgebouwd door positieve resultaten van voorgaande jaren.

Wat voor een belangrijk deel de positieve resultaten beïnvloedt, is dat gemeenten meer werk laten uitvoeren door de ODZOB dan opgenomen in de begroting van de ODZOB. De begroting van de ODZOB wordt meer dan een jaar voor het feitelijke begrotingsjaar opgesteld op basis van inschattingen van te verrichten werkzaamheden. Dit om op tijd de procedures te kunnen doorlopen en zienswijzen te kunnen ontvangen. In de tussentijd kan de actuele vraag van gemeenten veranderen. Net als dat door het jaar heen gemeenten ad hoc een groter beroep doen op de ODZOB voor het uitvoeren van taken. Doordat vaste lasten reeds gedekt worden door de taakuitvoering opgenomen in de begroting, draagt dit bij aan een positief financieel resultaat. Eventueel zou bij de begroting geanticipeerd kunnen worden op het uitvoeren van meer taken. Dat brengt wel een risico met zich als de daadwerkelijke taakuit-

[15] Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant Uitkomsten controle en overige informatie 2018 Rapportage aan het algemeen bestuur, EY, 09-04-2019

voering lager uitvalt. Tot dusver heeft het AB er bij opeenvolgende begrotingen voor gekozen de huidige aanpak te blijven hanteren. Wij hebben in het dossier ook geen AB-voorstel gezien om daar verandering in aan te brengen.

Doeltreffendheid: *de mate waarin beoogde doelen worden bereikt.*
Op ambtelijk niveau wordt tussen gemeenten en de ODZOB gemonitord of de gemaakte afspraken over basis- en verzoektaken uit het werkprogramma worden uitgevoerd. Zo nodig, bij mogelijke afwijkingen of belangrijke ontwikkelingen, worden wethouders bijgepraat en geïnformeerd. Uit de documenten en de interviews blijkt dat de meeste gemeenten overwegend positief zijn over de uitvoering van het werkprogramma. De in de werkprogramma's afgesproken doelen worden overwegend gerealiseerd, zo geven ze aan. Ambtenaren, bestuurders en raadsleden van de meeste gemeenten geven aan dat de basis- en de verzoektaken de laatste jaren naar tevredenheid worden uitgevoerd. Met name kleine gemeenten geven aan dat de ambtelijke organisaties inmiddels niet meer in staat zouden zijn om de taken van de ODZOB zelf op te pakken tegen vergelijkbare kosten en kwaliteit.
Enkele gemeenten geven aan dat bijsturing nodig was om de vastgestelde doelen gerealiseerd te krijgen. Zo heeft de gemeente Eindhoven, zowel schriftelijk[16] als mondeling, op een gegeven moment aangegeven ontevreden te zijn geweest over de uitvoering van de taken door de ODZOB. Pas nadat een formele klacht werd ingediend is ODZOB adequaat gaan bijschakelen om verstrekte opdrachten uitgevoerd te krijgen. Een aantal andere gemeenten geeft ook aan gedurende de uitvoering van de werkprogramma's te moeten bijsturen op de naleving van afspraken in het werkprogramma. Dat gaat over de kwaliteit van de uitvoering, bijvoorbeeld doordat gemeenten bij het controleren van brieven opgesteld door de ODZOB, fouten constateren. Dat gaat ook over de kwantiteit van de uitvoering, bijvoorbeeld doordat het aantal bedrijfsbezoeken achterblijft bij de gemaakte afspraken. Ook betreft het de tijdigheid van de uitvoering, bijvoorbeeld doordat het uitvoering geven aan (tussentijdse) opdrachten op zich laat wachten.

Gemeenten geven ook aan dat de beperkte beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel hiervoor een verklarende factor kan zijn. Door personeelstekorten in de periode 2015-2018 heeft de ODZOB in sommige gevallen moeite om de afspraken in de werkprogramma's te realiseren. Ook is er recentelijk een personeelstekort geconstateerd op het gebied van vergunningverlening. Inmiddels lijken de personeelstekorten bij toezicht echter verholpen waardoor de kwaliteit van de dienstverlening op dat vlak is toegenomen. Als gemeenten dergelijke problemen constateren, geven zij aan dat bijsturing ertoe leidt dat de ODZOB de problemen oplost. Dit zorgt ervoor dat gemeenten overwegend positief zijn over de doelrealisatie.

Veel gemeenten zijn niet overtuigd van de operationele en maatschappelijke meerwaarde van de inspanningen/projecten die binnen het collectieve takenpakket vallen. Dit hangt samen met de beperkte grip op en kaderstelling voor de collectieve taken zoals die door gemeenten wordt ervaren. Gemeenten zijn daarbij kritisch op de inhoudelijke en de financiële verantwoording van de ODZOB ten aanzien van het collectieve takenpakket.

Doordat de koppeling van de activiteiten van de ODZOB met de beoogde maatschappelijke effecten ontbreekt, kan niet worden aangegeven of deze bijdrage daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Doelmatigheid: *de mate waarin doelen op een efficiënte manier worden bereikt.*
De doelmatigheid van de ODZOB wordt niet afzonderlijk en systematisch geëvalueerd. Wel wordt in het kader van de werkprogramma's tussen gemeenten en de ODZOB gesproken over een doelmatige inzet van de ODZOB en over de prijsstelling van de ODZOB. In interviews wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er mogelijkheden zijn om werkwijzen verder door te ontwikkelen waarmee doelmatigheidsverbeteringen

[16] E-mail 'Formele klacht: niet nakomen van afspraken', 25-1-2019

kunnen worden gerealiseerd. Genoemd wordt bijvoorbeeld het eenvoudiger maken van gegevensuitwisseling en het verbeteren van de informatievoorziening, het vereenvoudigen van registratie en urenschrijven, of het vinden van goedkopere huisvesting.

Ook wijst een enkele gemeente op de tijd die in ODZOB-verband wordt gestoken in overleg en werkgroepen. Dit zou de doelmatigheid van de organisatie beperken. Anderen wijzen juist op de mogelijkheid die dit de gemeenten biedt om nauw betrokken te zijn bij ontwikkelingen en vraagstukken binnen ODZOB. Dergelijke beelden zorgen ervoor dat de doelmatigheid van de ODZOB wisselend wordt gewaardeerd.

In interviews wordt erop gewezen dat de aard en de opzet van de ODZOB met zich meebrengen dat er altijd sprake is van een suboptimale doelmatigheid. ODZOB heeft als Gemeenschappelijke Regeling te maken met een wettelijk voorgeschreven governance en besluitvormingsprocessen waaraan kosten zijn verbonden.
Verder moet de ODZOB met elke gemeente komen tot een passende werkwijze. Maatwerk in werkwijzen wordt gevraagd, maar dat vergt ook tijd en capaciteit. Tevens stellen gemeenten eigen beleid en prioriteiten vast. Dit vraag om inhoudelijk maatwerk en ook dat kost tijd en capaciteit.

Wat kwantitatief het effect is van deze kenmerken van de ODZOB is niet inzichtelijk. Wel is er in 2016 een benchmark gedaan op basis van de jaarstukken van 2015. Hieruit blijkt hoe de ODZOB zich verhoudt tot de gemiddelde benchmark van omgevingsdiensten.[17] Daaruit blijkt dat de totale kosten per directe fte van de ODZOB €110.063,03 bedragen. Uit de benchmarkt blijkt dat de gemiddelde kosten bij andere omgevingsdiensten € 110.718.53 per directe fte bedragen. Dit betekent dat de ODZOB op of net onder de benchmark zit.

3.2 Toetsing op de normen

In dit hoofdstuk stonden de onderstaande normen centraal. Aangegeven wordt in welke mate aan de norm wordt voldaan.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.
De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.
De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Norm	Analyse
De vastgestelde doelen worden gerealiseerd. Afwijkingen van de beoogde doelrealisatie worden geëxpliciteerd en toegelicht.	De vastgestelde doelen met betrekking tot de basis- en verzoektaken worden overwegend gerealiseerd. Gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering van de basis- en verzoektaken door ODZOB. Bijsturing op de nakoming van de werkprogramma's is soms nodig wat betreft kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid. Deze bijsturing leidt ertoe dat ODZOB uiteindelijk de afspraken nakomt, zo geven gemeenten aan.
	De doeltreffendheid van de collectieve taken wordt als beperkt ervaren, ook al omdat niet duidelijk wordt aangegeven wat met de collectieve taken moet worden bereikt. Rapportage over de voortgang en realisatie in het collectieve takenpakket vindt beperkt plaats. De gemeenten gaan als opdrachtgever echter zelf over de opzet en invulling van de collectieve taken. Het is gemeenten nog niet gelukt om in

[17] Rapport Financiële benchmark bij Omgevingsdiensten, 2017. Beschikbaar gesteld door de gemeente Eindhoven

	samenspraak met de ODZOB hiervoor een goede aanpak te formuleren. Aangegeven wordt dat daar op dit moment aan wordt gewerkt door een werkgroep.
	Doordat de koppeling van de activiteiten van ODZOB met beoogde maatschappelijke effecten ontbreekt, kan niet worden aangegeven of deze bijdrage daadwerkelijk wordt gerealiseerd.
Op duidelijke wijze worden tijdig de kosten van de ODZOB per gemeente en op het totaal begroot. Deze kosten zijn op inzichtelijke wijze onderbouwd zodat raden kunnen zien wat de kosten zijn van de af te nemen producten/arrangementen.	De P&C cyclus functioneert zodanig dat er goed inzicht is in het financieel functioneren van de ODZOB en de kosten van de ODZOB per gemeente en op het totaal.
	De duidelijke kaderstelling ten aanzien van de basis- en verzoektaken werkt door in tijdige en duidelijke begroting en verantwoording. De opbouw van de tarieven wordt inzichtelijk gemaakt in de werkprogramma's.
	De beperkt duidelijke kaderstelling ten aanzien van de collectieve taken werkt door in de begroting en verantwoording. Kosten worden inzichtelijk gemaakt, maar op een minder specifiek niveau.
	Het volume aan opdrachten van deelnemers aan ODZOB neemt jaarlijks toe. Zowel wat betreft basis- als verzoektaken. Kleinere gemeenten besteden over het algemeen meer taken uit aan ODZOB dan de grotere gemeenten. Zij hebben immers vaak niet de expertise en/of capaciteit in huis om taken zelf uit te voeren. Niet alle gemeenten maken echter een bewuste keuze over de taken die binnenshuis worden uitgevoerd dan wel worden uitbesteed aan ODZOB. Veel werkprogramma's worden gebaseerd op de werkprogramma's van voorgaande jaren. Een enkele gemeente kiest bewust voor het zijn van een 'regiegemeente'. Dit werkt bij deze gemeenten door in de opdrachtverstrekking aan ODZOB van verzoektaken en in het beschikbaar stellen van gemeentelijke capaciteit om op de uitvoering regie te voeren.
De gerealiseerde kosten worden tijdig en op een duidelijke wijze verantwoord. Afwijkingen van de begroting worden expliciet gemaakt en onderbouwd.	In de jaarstukken worden gerealiseerde kosten transparant weergegeven, en verschillen ten opzichte van de begroting verantwoord. Afwijkingen ten opzichte van de begroting worden verklaard en komen vooral door een grotere of kleinere vraag naar basis- en verzoektaken door gemeenten gedurende het jaar. De grootste verschillen ontstaan op het gebied van verzoektaken.
De gerealiseerde kosten zijn evenredig met de doelrealisatie.	De doelmatigheid van de ODZOB wordt niet systematisch gemonitord. Wel is doelmatigheid bestuurlijk en ambtelijk gespreksonderwerp tussen de gemeenten als opdrachtgevers en ODZOB als opdrachtnemer. De doelmatigheid van de ODZOD wordt wisselend gewaardeerd door de gemeenten.
	Uit de ter beschikking gestelde benchmark blijkt dat ODZOB op of net onder de benchmarkorganisaties ligt wat betreft de totale kosten per directe fte.
	De opzet en aard van de ODZOB maken dat de doelmatigheid altijd suboptimaal is. Dat komt vooral door de voorgeschreven governance en besluitvormingsprocessen waaraan kosten zijn verbonden. Net als dat het leveren van maatwerk ervoor zorgt dat de doelmatigheid beperkt.

	Regionale operationele kaders hebben bijgedragen aan uniformering van beleid. Dat maakt dat de uitvoering slimmer, innovatiever en efficiënter ingeregeld kan worden.
De doelmatigheid van de organisatie van de ODZOB wordt periodiek geevalueerd. De evaluatie wordt aangeboden aan de raden.	De doelmatigheid wordt niet periodiek geëvalueerd waarbij de evaluatie aan de raden wordt aangeboden. Wel is doelmatigheid bestuurlijk en ambtelijk gespreksonderwerp tussen de gemeenten als opdrachtgevers en ODZOB als opdrachtnemer.

4. Hoe geven de regiogemeenten sturing aan ODZOB?

4.1 Beschrijving en analyse

Als het gaat over de sturing die gemeenten geven op de ODZOB gaan wij in op de opzet en de werking van de governancestructuur. Daarna gaan wij specifieker in op de sturing die feitelijk door gemeenten wordt gegeven aan de ODZOB.

Opzet governancestructuur ODZOB
Intergemeentelijke samenwerking is complex, zeker in de context van een Gemeenschappelijke Regeling zoals de ODZOB. De ODZOB kent een governancestructuur waarbij de aan de ODZOB deelnemende colleges van B&W en Gedeputeerde Staten (GS) zowel eigenaar als opdrachtgever van de ODZOB zijn. De ODZOB is als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de dienstverlening aan de gemeenten en de provincie.

Om te beginnen beschrijven wij de verschillende rollen.

Eigenaar
Vanuit de colleges en GS wordt gezamenlijk het AB gevormd, waarin iedere deelnemer met één wethouder/burgemeester en gedeputeerde deelneemt. Het AB is verantwoordelijk voor de continuïteit, de kwaliteit en het financieel beheer van de ODZOB.[18]

Het AB stelt de kadernota, de begroting, de jaarrekening en - indien gewenst – de jaarplannen vast, kiest uit haar midden het DB en benoemt de directeur van de ODZOB. In het Concernplan 2019-2022 stelt de ODZOB dat het vanuit hun verbindende schakelpositie cruciaal is dat AB-leden goed communiceren met hun eigen colleges en raden/staten en hen meenemen in de deelname en de besluitvorming in de ODZOB[19].

Zoals de governancestructuur voorschrijft, ligt er veel verantwoordelijkheid bij de colleges betreffende het eigenaarschap van de ODZOB. De ODZOB probeert echter ook zelf actief raadsleden mee te nemen in de voortgang en de ontwikkelingen. Dit gebeurt via onder andere de instrumenten *ODZOB on Tour*, *ODZOB ontmoet* (informatieavonden) en begrotingsinformatiebijeenkomsten naar aanleiding van de geharmoniseerde P&C-cyclus met andere GR'en in de regio[20].

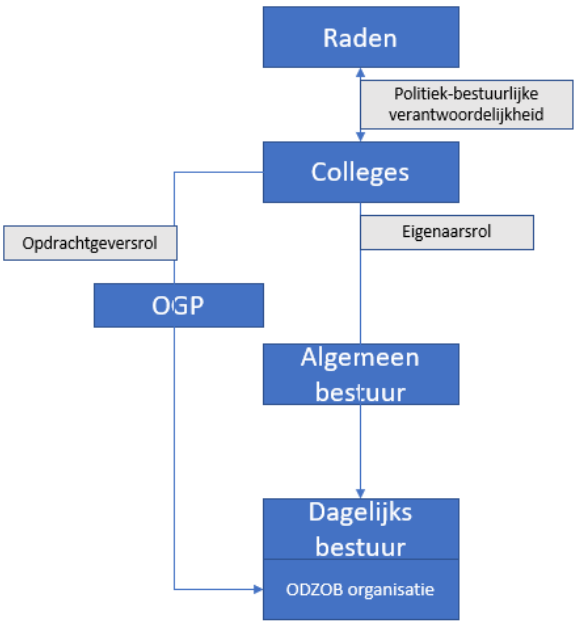
Opdrachtgever
Behalve eigenaar, zijn de deelnemende colleges ook individueel en collectief opdrachtgever van de ODZOB. Als opdrachtgever stuurt het college op de levering van de afgesproken diensten binnen de daarvoor te betalen prijs. Naast het opdracht geven voor de verplichte basistaken, kunnen de deelnemers ook opdracht geven voor het uitvoeren van verzoektaken alsook collectieve taken die voor alle deelnemende gemeenten en de provincie gezamenlijk worden uitgevoerd[21]. Elke deelnemer geeft jaarlijks afzonderlijk een opdracht aan de dienst in de vorm van een werkprogramma waarin de uit te voeren taken zijn opgenomen.

[18] Concernplan ODZOB 2019-2022 (23 november 2018)
[19] Concernplan ODZOB 2019-2022 (23 november 2018)
[20] Kadernota 2020 (29 november 2018)
[21] Zie hoofdstuk 3 voor de gekozen arrangementen en de bijlagen 'Factsheet per gemeente' voor de arrangementmotivaties

Colleges zijn bevoegd gezag en eindverantwoordelijk voor de VTH-taakuitvoering, bijvoorbeeld via een handhavingsbesluit of het verlenen van een vergunning. De colleges zijn verplicht om de uitvoering van de basistaken bij de ODZOB te beleggen. De meeste colleges hebben ter uitvoering van deze taken de ODZOB gemandateerd om bepaalde besluiten te nemen[22][23].

Ambtelijk worden deelnemers vertegenwoordigd in het Opdrachtgeversplatform (OGP). In dit overleg bespreken ambtelijke vertegenwoordigers namens de gemeenten ontwikkelingen aangaande ODZOB. Het OGP kent een plenaire overlegstructuur waaraan verschillende subwerkgroepen op thema's gelieerd zijn. De ODZOB organiseert regelmatig werkconferenties voor het bestuur en het OGP om de samenwerking, koersbepaling en kennisdeling te stimuleren[24].

Raden
De raden kunnen zienswijzen indienen op de ontwerpbegroting. De rol van de raden ten aanzien van de ODZOB is echter vooral indirect.
Uit de gesprekken met de raden blijkt dat zij ervaren op afstand te staan als het gaat om het stellen van kaders. Collectief overheerst het gevoel dat de ODZOB de kaders stelt en raadsleden slechts jaarlijks de begroting accorderen. Mede door de complexiteit van de dagelijkse praktijk van de ODZOB en een gebrek aan inzicht in datgeen waar de ODZOB voor staat, voelen raadsleden zich niet in positie gebracht om inhoudelijke kaders mee te geven aan de ODZOB. Het indienen van zienswijzen gebeurt daarom beperkt. Als er zienswijzen worden ingediend, ligt de nadruk vaak op financiën en minder op inhoud en de beleidsrelevantie van de ODZOB (wat draagt de ODZOB bij aan de gemeentelijke beleidsdoelen?).
Als eigenaar en opdrachtgever van de ODZOB legt het college verantwoording af aan de raden. Het is aan de raden om de colleges aan te spreken op de invulling van het opdrachtgeverschap en de eigenaarsrol. In opzet leidt dit tot de onderstaande governancestructuur.



Figuur 11. Governancestructuur in opzet

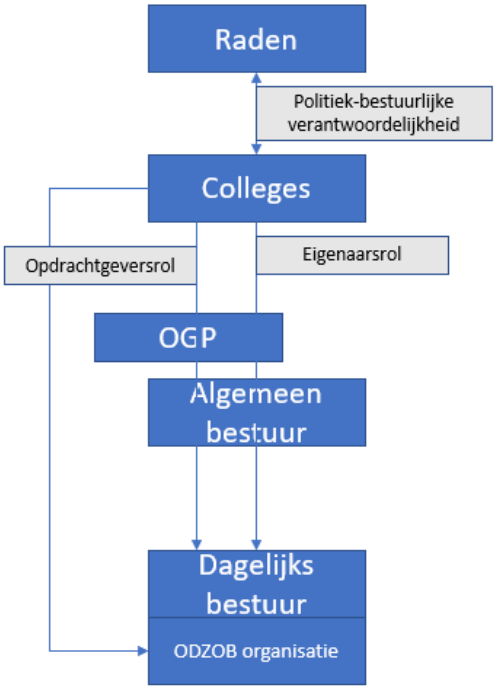
Reflectie op de invulling en de uitwerking van de governancestructuur

[22] Concernplan ODZOB 2019-2022 (23 november 2018)
[23] Niet alle – aan dit onderzoek deelnemende – gemeenten hebben de ODZOB gemandateerd om besluiten te nemen Overwegingen om wel of niet te mandateren zijn opgenomen in de bijlage: 'Factsheet per gemeente', tabel 'Sturing'
[24] Concernplan ODZOB 2019-2022 (23 november 2018)

Kijkend naar de praktijk, is het onderscheid in de rol van eigenaar en opdrachtgever minder eenduidig en strak te zien. Hiervoor zijn twee belangrijke verklaringen:

- De portefeuillehouders die beleidsmatig verantwoordelijk zijn voor de door ODZOB uit te voeren taken, hebben veelal ook zitting in het AB en het DB. Bestuurlijk opdrachtgevers zitten in de besturen waardoor er in personele zin geen onderscheid is tussen de invulling van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol.
- In naam gaat het om een Opdrachtgeversplatform. Kijkend naar wat het OGP doet, wordt door het OGP, en de daaruit voortvloeiende werkgroepen, ook en eigenlijk vooral ambtelijk invulling gegeven aan de eigenaarsrol. Het OGP functioneert daarin ondersteunend voor het AB en het DB. Gemeenten geven wel afzonderlijk, dus een-op-een met de ODZOB, invulling aan de opdrachtgeversrol. Maar van een georganiseerd, gestructureerd opdrachtgeversplatform is in de praktijk geen sprake.

Net als bij veel andere Gemeenschappelijke Regelingen zijn in de werking van de governance, de sturingslijnen van opdrachtgeverschap en eigenaarschap minder strak gescheiden.



Figuur 12. Governancestructuur in werking

De eigenaar richt zich op de continuïteit van de ODZOB. Als opdrachtgever ben je gericht op een goede en efficiënte taakuitvoering. Als deze beide sturingslijnen vermengd raken, bestaat het risico dat een van beide rollen 'het onderspit delft' en onvoldoende wordt ingevuld. Als bijvoorbeeld te veel wordt gestuurd vanuit de opdrachtgeversrol, kunnen keuzes worden gemaakt die negatief zijn voor de continuïteit van het samenwerkingsverband doordat noodzakelijke investeringen in de organisatie achterwege blijven. Niet voor niets wordt bijvoorbeeld in de geactualiseerde nota Op afstand verbonden (Eindhoven, 2018 door de raad vastgesteld) een functiescheiding ten aanzien van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol als uitgangspunt geformuleerd.

Om te voorkomen dat een van beide rollen beperkt wordt ingevuld, is het nodig dat de colleges afzonderlijk en in samenwerking expliciete afstemming hebben en afspraken maken over het borgen van de verschillende rollen. Op dit moment gebeurt dit in ODZOB-verband in onvoldoende mate expliciet.

Reflectie vanuit gemeentelijk perspectief: mogelijkheid tot sturen

Ambtelijk

De deelnemende gemeenten zijn vanuit ambtelijk perspectief overwegend tevreden over de mate waarin richting en sturing aan de ODZOB kan worden gegeven. Dit gaat specifiek over de uitvoering van het werkprogramma. Werkprogramma's worden in goed overleg samengesteld en vastgesteld, en worden jaarlijks eerst als conceptwerkprogramma ambtelijk voorgelegd aan de deelnemers. Dit gebeurt overwegend op basis van de realisatie van de werkprogramma's van de voorgaande jaren[25]. Op deze wijze worden ervaringen gebruikt om de behoeften van de deelnemers te laten matchen met hetgeen de ODZOB kan leveren.

Ambtelijk vinden er accountoverleggen plaats tussen de vaste accountmanager van de ODZOB en de accounthouder(s) vanuit de deelnemende gemeenten. De frequentie hiervan verschilt per gemeente (maandelijks[26], zeswekelijks[27], tweemaandelijks[28] of eens per kwartaal[29]) en is verankerd in een werkwijze die gemeenten met de accountmanager van de ODZOB afspreken. Gedurende deze overleggen staat de voortgangsrapportage van het werkprogramma centraal. Ambtelijke accounthouders zijn in de basis tevreden over de wijze waarop over het werkprogramma wordt uitgevoerd en hoe hier over gerapporteerd wordt[30].

Toch klinken er ambtelijk ook enkele kritische geluiden. Vanwege capaciteitsissues zijn eerder voor enkele gemeenten niet alle werkprogramma's (basis- en verzoektaken) conform planning uitgevoerd. Dit is ook een van de redenen dat niet alle gemeenten op dit moment de ODZOB in volledig mandaat taken laat uitvoeren. Ambtelijk is men kritisch op de proactiviteit van de ODZOB op het moment dat er afwijkingen zijn in de voortgang van het werkprogramma. Bij afwijkingen wordt de communicatie hierover soms als onvoldoende ervaren. Echter, op het moment dat zowel de ODZOB als de desbetreffende gemeente op de hoogte is van afwijkingen, worden er constructieve afspraken gemaakt om de afwijkingen in de werkprogramma's te herstellen. Soms is dus bijsturing nodig maar uiteindelijk wordt ambtelijk aangegeven dat men tevreden is over de mate waarin vanuit hun rol sturing kan worden gegeven op de uitvoering van de basis- en de verzoektaken van de ODZOB. Met betrekking tot het voorgaande moet wel ter context worden meegegeven dat er gedurende het jaar veel additionele verzoektaken bij komen voor de ODZOB. Dit verklaart ook mede de verschillen die jaarlijks ontstaan tussen de begroting en realisatie van het werkprogramma. Hier wordt in de Factsheets in Bijlage 1 per gemeente dieper op ingegaan.

Ambtelijk wordt in meerdere gesprekken aangegeven dat men minder grip ervaart als het gaat om sturing op het Programma Collectieve Taken. De wijze waarop wordt gerapporteerd over collectieve taken is niet zo strak ingericht als de wijze waarop over de voortgang van het werkprogramma (basis- en verzoektaken) wordt gerapporteerd. Ook is er ambtelijk gediscussieerd over de verplichte deelname aan alle taken en de bijbehorende verdeelsleutel. Ambtelijk is er behoefte om de sturing op collectieve taken te verbeteren en ook de bijbehorende verdeelsleutel is volgens deelnemers aan een heroverweging toe.

In ODZOB-verband wordt dit erkend en in samenwerking met het OGP is medio 2019 een werkgroep gestart voor het herzien van het programma en de bijhorende verdeelsleutel. De werkgroep heeft een voorstel gedaan voor een nieuw uit te werken methodiek en heeft deze bestuurlijk voorgelegd[31]. Tijdens

[25] O.a. Gespreksverslag Best ambtelijk (30 oktober 2019); Gespreksverslag Laarbeek ambtelijk (13 november 2019)

[26] Bijvoorbeeld gemeente Best (zie factsheet)

[27] Bijvoorbeeld gemeente Veldhoven (zie factsheet)

[28] Bijvoorbeeld gemeente Geldrop-Mierlo (zie factsheet)

[29] Bijvoorbeeld gemeente Laarbeek (zie factsheet)

[30] In de Handreiking Accountmanagement, die op 27 september 2018 ter kennisname is aangenomen door het AB, worden verdere handvatten geboden voor het professionaliseren van het accountmanagement bij de ODZOB en de deelnemers.

[31] Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023 (27 mei 2019)

de AB vergadering van 21 november 2019 jl. is besloten de huidige verdeelsleutel de komende twee jaar te handhaven, herziening uit te stellen en eerst te focussen op betere outcome van de beschikbare middelen[32].

De capaciteit die ambtelijk beschikbaar is om invulling te geven aan de sturing op de ODZOB, verschilt sterk per gemeente. In een enkele gemeente overziet één ambtenaar het volledige takenpakket van de ODZOB. Bij de meeste gemeenten maakt de ODZOB deel uit van een breed takenpakket. Deels lijkt dit te komen door eigen organisatiekeuzes. Daar waar relatief weinig capaciteit beschikbaar is voor de ODZOB, lijkt er sprake van een grote overheveling van taken naar de ODZOB. Er is geen echter eensluidende verklaring te geven voor deze verschillen.

Bestuurlijk
Bestuurders verschillen van mening over de mate waarin ze in staat zijn sturing te geven aan de ODZOB[33]. Er zijn wethouders die vinden voldoende in positie te zijn om hun lokale belangen te kunnen vertegenwoordigen aan de bestuurstafel. Specifiek zijn er twee mechanismen zichtbaar waarmee wordt geprobeerd de bestuurlijke sturing te vergroten:

- De lijnen met de verantwoordelijke ambtelijk accounthouder(s) kort houden. Bestuurders spreken frequent af met de ambtelijke geleding om op de hoogte te blijven van de voortgang van het werkprogramma en om AB-vergaderingen en besluiten voor te bereiden.
- Samen met collega-wethouders wordt subregionaal opgetrokken om bestuurlijke vergaderingen voor te bespreken en op die manier gezamenlijk positie in te nemen en invloed te verstevigen.

Er zijn daarentegen ook wethouders die vinden dat hun invloed tijdens AB-vergaderingen als een van de 22 deelnemers niet groot is. De omvang van het aantal deelnemers aan AB-vergaderingen, belemmert volgens hen de snelheid van de besluitvorming. Een andere kanttekening is de 'papieren overload' aan stukken die bij de vergaderingen horen. Hierdoor is het ingewikkeld om volledig op de hoogte te zijn van alle onderwerpen. Ook voor ambtenaren vergt dit (te) veel tijd in de voorbereiding en de annotatie.

Ten slotte refereren AB-leden aan de aanzienlijke invloed die de provincie Noord-Brabant aan de bestuurlijke tafel heeft. In Artikel 11.3 van de GR[34] staat: "Besluiten betreffende vaststelling van de begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening worden genomen met volstrekte meerderheid van stemmen. Tevens dient de meerderheid van stemmen tenminste de helft van de omzet te vertegenwoordigen welke de Omgevingsdienst in het voorafgaande jaar heeft gegenereerd." De omvang qua opdrachtverlening (Artikel 11.4) van de provincie is dusdanig groot dat financiële besluiten in de praktijk vaak de steun van de provincie moeten hebben. Bij andere besluiten geldt geen financieel gewogen stemverhouding.

Deze formele zeggenschap hoeft niet daadwerkelijk door de provincie ingezet te worden om effect te hebben aan de bestuurlijke tafel, zo wordt door bestuurlijke respondenten aangegeven. De stevige formele positie wordt bij tijd en wijle al ver voor de besluitvormingsfase door de provincie ingezet als sturingsmiddel om inhoudelijke keuzes tegen te houden. De casus Omgevingswet, waar we later uitgebreider op ingaan, wordt in interviews als enig voorbeeld genoemd waarbij door de provincie is gewezen op de formele zeggenschap bij financiële besluiten.

Overigens blijkt uit de interviews dat het onderscheid dat in besluitvorming wordt gemaakt tussen financiële besluiten (begroting, begrotingswijzigingen en jaarrekening) en niet-financiële besluiten niet als hard wordt ervaren. Veeleer wordt het onderscheid als kunstmatig gezien. Op enig moment kan met een ongewogen stemming een beleidsmatig, niet-financieel besluit worden aangenomen. Als de dekking daarvoor niet wordt geborgd in de begroting(swijziging) die met een gewogen stemming moet worden

[32] Vergadering AB 21 november 2019: Bijlage 5.a AB-voorstel verdeelsleutel collectieve taken_1.pdf
[33] Zie de Bijlage: Factsheets per gemeente voor een compleet beeld van de verschillende lokale perspectieven op bestuurlijke sturing
[34] Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2015 (inwerkingtreding 9 februari 2017)

aangenomen, dan kan het eerder genomen besluit niet worden uitgevoerd. Over de gehele breedte van het werkveld van de ODZOB heeft de provincie daarmee een zware stem.

Raden
Raadsleden (en leden van Provinciale Staten) zijn middels de reguliere P&C-cyclus bevoegd om zienswijzen in te dienen op (concept)begrotingen[35]. Deze zienswijzen zijn de afgelopen jaren slechts beperkt ingediend. Van de onderzochte gemeenten hebben enkel Eindhoven en Veldhoven in 2019 een zienswijze ingediend op de begroting [36]. Best, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Laarbeek, Nuenen, Son en Breugel en Waalre hebben in 2019 geen zienswijze ingediend.

De bestudeerde zienswijzen zijn hoofdzakelijk financieel van aard en geënt op de bedrijfsvoeringskosten van de ODZOB en zijn weinig inhoudelijk van aard. Uit het gros van de zienswijzen kan onvoldoende worden opgemaakt welke inhoudelijke richting gemeenteraden voor het komende jaar aan de ODZOB willen meegeven. In die zin nemen raden middels de zienswijzesystematiek in beperkte mate eigenstandig expliciet positie in over wat ze van de ODZOB verwachten. Raadsleden verklaren dit doordat zij merken inhoudelijk weinig gevoel te hebben bij hetgeen de ODZOB voor de gemeente doet en kan betekenen. De ODZOB en ook de door de gemeente zelf uitgevoerde VTH taken komen, zolang er geen afwijkingen zijn, buiten het vaststellen van de begroting om, niet terug op de raadsagenda. Raadsleden vragen zich af wat de toegevoegde waarde is van het indienen van zienswijzen als een van de 22 deelnemers. Raadsleden ervaren dat zij in die zin in de GR, qua invloed op (grote) afstand te staan.

Toch worden activiteiten als *ODZOB on Tour* en de begrotingsinformatiebijeenkomsten wel degelijk gewaardeerd door de raden. Van deze instrumenten wordt door raadsleden echter wisselend gebruikgemaakt. Waar deze gremia sommige raadsleden meer gevoel geven bij de werkzaamheden van de ODZOB in de dagelijkse praktijk, vinden andere raadsleden deze momenten van informatievoorziening te vrijblijvend. In het kader van sturing heeft deze groep raadsleden de behoefte om frequenter, en op hoofdlijnen, meegenomen te worden in de voortgang van de samenwerking tussen hun gemeente en de ODZOB.

In gesprekken met raadsleden wordt vaak verwezen naar de ODZOB waar het gaat om het meer betrekken van de raden bij wat ze doet. Echter, formeel bezien moeten raadsleden zich vooral richten tot het college. Het college vult de opdrachtgevers- en eigenaarsrol in en is beleidsinhoudelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken door de ODZOB. Het college, en in de praktijk specifiek de verantwoordelijke portefeuillehouders, zijn dan ook het aanspreekpunt voor de raad. Het besef van deze verhoudingen is niet altijd breed verankerd in de raden. Raadsleden erkennen desgevraagd dat zij zelf actiever het college kunnen bevragen als zij een gebrek aan grip ervaren of meer informatie wensen.

Hierdoor komt het bijbehorende samenspel tussen raad en college ten aanzien van de ODZOB beperkt tot uiting; dit kan het gebrek aan gevoel van grip verklaren. In ODZOB-verband wordt op de verantwoordelijkheid van het college gewezen; het is de rol van de portefeuillehouder om zorg te dragen voor de informatievoorziening richting de raad, wordt aangegeven[37].

Overigens is de beoordeling door raadsleden van de gevoelde afstand tot de ODZOB, wisselend. De een vindt dat niet bezwaarlijk omdat de ODZOB vooral wordt beschouwd als een uitvoeringsorganisatie en de uitvoering 'van het college is'. De ander wil eigenlijk meer weten wat de ODZOB doet, wat ze betekent voor de gemeente en kan betekenen.

Opdrachtgever-opdrachtnemer
Uit de gesprekken met zowel de ODZOB als de regiogemeenten komt naar voren dat de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer niet altijd even adequaat functioneert. Zo was het oorspronkelijke idee dat in het OGP vanuit de gemeenten afdelingsmanagers/teamleiders plaats zouden nemen, met enig mandaat namens de gemeente en met een bredere blik op wat er nodig is op het fysieke domein. Daarmee zou ook

[35] Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2015 (inwerkingtreding 9 februari 2017)
[36] Bijlage Vergadering Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant d.d. 27 juni 2019
[37] Concernplan ODZOB 2019-2022 (23 november 2018)

op meer strategisch-tactisch niveau gesproken kunnen worden over en afspraken gemaakt kunnen worden over het functioneren van de relatie tussen de gemeenten en de ODZOB. In de praktijk is de samenstelling van het OGP niet op die manier ingevuld. Daarmee kan het OGP minder die strategisch-tactische functie vervullen dan beoogd. Zowel vanuit gemeentebestuurders als vanuit de ODZOB wordt het idee gedeeld dat ambtelijk niet altijd het gesprek plaatsvindt op het beoogde strategische niveau. Daar staat tegenover dat met de huidige invulling van het OGP de operationele, inhoudelijke kennis goed geborgd is. Juist die inhoudelijke kennis is vaak van belang om de stukken die aan het OGP worden voorgelegd van een goed advies te voorzien.

Een aspect dat samenhangt met de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer, is dat je als opdrachtgever weet wat je wilt. Het formuleren van een duidelijke vraag, gebaseerd op een heldere behoefte, is nodig om goed te kunnen sturen. Het is aan de opdrachtnemer om aan te geven of die vraag kan worden beantwoord en aan te dringen op het duidelijk verwoorden van die vraag, indien dat ontbreekt. De casus 'bestuursopdracht Omgevingswet' laat zien wat er kan gebeuren als dit samenspel niet goed uit de verf komt. Daarom gaan wij meer specifiek op deze casus in.

Gemeentelijke sturing: de casus 'bestuursopdracht Omgevingswet'

De ODZOB is in 2016 begonnen met de voorbereidingen van de implementatie van de Omgevingswet, die per 1 januari 2021 in werking treedt[38]. Dit heeft geresulteerd in het Speelhuismanifest van 15 maart 2019, waarin de gemeentesecretarissen van de 21 regiogemeenten en de directeuren van de ODZOB, de VRBZO en de GGDBZO de behoefte uitspreken om bepaalde bouwstenen met betrekking tot de Omgevingswet gezamenlijk op te pakken[39]. Vervolgens is ook tijdens een ambtelijk-bestuurlijke werkconferentie van de ODZOB op 26 september 2019 vastgesteld dat de ODZOB zich moet voorbereiden op de Omgevingswet en dat gezamenlijk opdrachtgeverschap in deze wenselijk is. In de bestuursopdracht[40] [41] zijn deze uitgangspunten uitgewerkt. Op initiatief van de gemeente Eindhoven is daarna een amendement geformuleerd waarmee wordt voorgesteld tijd te nemen voor een meer gedegen uitwerking. Vervolgens heeft het AB besloten om in te stemmen met de inhoud van de bestuursopdracht, zodat de ODZOB vooruit kan met de voorbereiding op de Omgevingswet. In maart 2020 wordt opnieuw het gesprek gevoerd met de deelnemers over de middelen die daarvoor nodig zijn[42].

Verschillende beelden over opdracht en aanpak

In de beleving van de meeste geïnterviewde gemeenten ging de ODZOB te snel met de voorgestelde bestuursopdracht, ook gelet op het voorgestelde beslag op de financiële middelen. Tegelijkertijd zag de ODZOB in het Speelhuismanifest voldoende fundament om tot de bestuursopdracht te komen. Uit de gesprekken met de verschillende geledingen van de ODZOB en de gemeenten blijkt dat niet alle gemeenten reeds even scherp hebben bepaald hoe zij de Omgevingswet willen gaan aanpakken. De gemeenten Best, Veldhoven en Waalre hebben bijvoorbeeld uitgesproken gezamenlijk op te trekken ten behoeve van de Omgevingswet[43], terwijl andere gemeenten dergelijke keuzes nog moeten maken. Er is daardoor geen sprake van een eenduidige opdracht vanuit gemeenten aan de ODZOB als het gaat om de (implementatie van de) Omgevingswet.

Raden staan op afstand

Deze casus zegt overigens ook wat over de betrokkenheid van de raden bij de ODZOB. De bestuursopdracht geeft voor een deel richting aan de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet. Bij deze richtinggevende discussie in ODZOB-verband zijn de raden niet betrokken geweest vanuit hun kaderstellende rol. Een discussie over de Omgevingswet en de voorbereiding daarop had wellicht een uitgelezen kans kunnen zijn om de raden daarbij te betrekken. Zeker omdat het hun kaderstellende rol kan raken. Zo is een van de bouwstenen in de bestuursopdracht, geformuleerd als een wenselijke actie, dat invulling wordt gegeven aan een gemeenschappelijk beeld over kernwaarden Omgevingskwaliteit. Deelnemers kunnen deze als handreiking gebruiken bij het opstellen van Omgevingsvisies en Omgevingsplannen. Formeel blijft daarmee de kaderstellende rol van de raad overeind, maar impact op de voorbereiding daarop is zeker aannemelijk.

[38] Kadernota Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018 (versie 24-11-2016)
[39] Speelhuis Manifest (Bijlage 4.b.5. Bestuursopdracht en financiële dekking programma Omgevingswet, 21 november 2019)
[40] Bouwstenen bestuursopdracht (Bijlage 4.b.2. Bestuursopdracht en financiële dekking programma Omgevingswet, 21 november 2019)
[41] Notulen Vergadering Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant d.d. 21 november 2019
[42] Gespreksverslag directeur ODZOB (2 december 2019)
[43] Gespreksverslag gemeente Best bestuurlijk (30 oktober 2019)

Opdrachtgever-opdrachtnemer
Kortom, door het ontbreken van een systematische strategisch-tactische invulling van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, is door de ODZOB bij het opzetten van de bestuursopdracht onvoldoende aansluiting gezocht met de gemeenten op college-, beleids- en portefeuillehoudersniveau (de daadwerkelijke opdrachtgevers). Wel is op een hoog abstractieniveau aansluiting gezocht op de gemeentesecretarissen, maar die vervullen niet de opdrachtgevers- noch de eigenaarsrol. Het komen met de voorgestelde bestuursopdracht wordt door een deel van de gemeenten niet ervaren als het aandringen op een duidelijke vraag van de opdrachtgevers met betrekking tot de Omgevingswet, maar op het invullen van die vraag.

4.2 Toetsing op de normen

In dit hoofdstuk stonden de onderstaande normen centraal. Aangegeven wordt in welke mate aan de norm wordt voldaan.

De kleur groen geeft aan dat geheel aan de norm wordt voldaan.
De kleur oranje geeft aan dat deels aan de norm wordt voldaan.
De kleur rood geeft aan dat niet aan de norm wordt voldaan.

Norm	Analyse
Met de kaders worden op een eenduidige wijze uitgangspunten vastgelegd hoe de sturing, de beheersing, de verantwoording en het toezicht ten aanzien van ODZOB wordt geborgd.	De Gemeenschappelijke Regeling en de vastgestelde werkwijzen bieden eenduidige uitgangspunten voor de governance en daarmee het geheel aan sturing, beheersing, verantwoording en toezicht ten aanzien van ODZOB.
De vastgestelde uitgangspunten ten aanzien van sturing, verantwoording en toezicht worden geheel en consistent toegepast.	In de praktijk verloopt het samenspel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer suboptimaal. De strategisch-tactische invulling van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer is onvoldoende. Bij de aanpak van nieuwe ontwikkelingen, zoals de Omgevingswet, wordt dit zichtbaar. Gemeenten vullen de rol van opdrachtgever beperkt in door geen heldere opdracht te formuleren. Bij de ODZOB zijn de vraag en behoeften van gemeenten onvoldoende bekend, waardoor het strategische gesprek vaak niet op het juiste niveau en op het juiste moment wordt gevoerd.
	Bij de feitelijke invulling van de governance is geen functiescheiding aangebracht ten aanzien van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol. In de aansturing van de ODZOB lopen deze rollen door elkaar.
	De operationele sturing op de uitvoering van het werkprogramma lijkt in de praktijk wel goed te werken. Veel gemeenten maken gebruik van de bijsturingsmogelijkheden op de uitvoering van de basis- en verzoektaken wanneer afspraken niet worden nagekomen. Gemeenten hebben minder grip op de sturing op de collectieve taken. Hiertoe is een werkgroep ingesteld om te komen met verbetervoorstellen.
	Raden ervaren overwegend een grote afstand tot de ODZOB en spreken vaak de wens uit om beter en eerder geïnformeerd te worden. Formeel bezien zijn de colleges verantwoordelijk voor de informatievoorziening en het organiseren van betrokkenheid van de raden. Dat samenspel tussen raad en college ten aanzien van ODZOB komt in de

	praktijk beperkt tot uiting. ODZOB zelf organiseert diverse activiteiten om raden meer te betrekken, zoals 'ODZOB on Tour' en de begrotings-informatiebijeenkomsten. Deze activiteiten worden door de gemeente-raden gewaardeerd, maar wisselend bezocht.

5. Wat zijn de toekomstige opgaven voor de ODZOB?

5.1 Beschrijving en analyse

Meest relevante opgaven zoals benoemd door de ODZOB

De ODZOB is primair een uitvoeringsgerichte VTH organisatie. De ODZOB stelt in haar Kadernota 2020 dat zij voor een goede taakuitvoering gebaat is bij het in beeld hebben van de problemen en de ambities van de deelnemers in de fysieke leefomgeving. Ook dient de ODZOB rekening te houden met landelijke, provinciale en regionale omgevingsfactoren voor zover dit binnen bestaande aanpakken, afspraken en middelen kan.[44]. In voornoemde kadernota zijn opgaven bepaald waar de ODZOB in 2020 op in wil zetten. Deze zijn uiteengezet in aandachtsgebieden die richting geven voor de uitvoering van de opgaven in 2020. De opgaven kunnen worden gecategoriseerd naar opgaven die extern (vanuit de omgeving) gedreven zijn en opgaven die intern (vanuit de organisatie) gedreven zijn.

Extern gedreven opgaven	Intern gedreven opgaven
- Wet VTH en Algemene maatregel van bestuur VTH - De Omgevingswet - Klimaat en energie - Zorgvuldige veehouderij en volksgezondheid - Wet natuurbescherming - Invoering Wet normalisering rechtspositie ambtenaren - Gezonde stedelijke ontwikkeling - Eén regionaal strategisch en operationeel uitvoerings-niveau van VTH-taken	- Informatievoorziening - Strategische Personeelsplanning - Harmoniseren werkafspraken met de deelnemers

Figuur 13. Opgaven met aandachtsgebieden voor de ODZOB 2020

Dit hoofdstuk focust zich met name op de opgaven die de gemeenten de ODZOB voor de komende jaren toedichten en in welke mate deze aansluiten bij de door de ODZOB aangewezen opgaven. De meest relevante door de gemeenten benoemde opgaven, zijn hierna uitgewerkt en toegelicht.

Intern gedreven opgaven

Het versterken van de rolduiding van de ODZOB als uitvoeringsorganisatie

Gemeenten pleiten ervoor dat de ODZOB als uitvoeringsorganisatie op verzoek van gemeenten wordt betrokken in een ondersteunende rol in plaats van dat de ODZOB zelf gemeenten probeert te verbinden aan haar eigen initiatieven. Dit wordt expliciet gemaakt in met name de ambtelijke en bestuurlijke gesprekken. Bij de meeste gemeenteraden lijkt dit thema minder te leven. De meeste raden hebben geen kaders gesteld aan hetgeen de raad verwacht van wat de ODZOB voor de gemeente doet. Dit vraagt derhalve om een betere invulling van de kaderstelling (hoofdstuk 2) en opdrachtgever-opdrachtnemerschap (hoofdstuk 4).

Herijking collectieve taken

Uit de interviews met de meeste gemeenten blijkt dat er behoefte bestaat aan een herijking van de collectieve taken. Daar waar de basis- en de verzoektaken aan de voorkant helder in een werkprogramma kunnen worden opgenomen, is het voor veel gemeenten onvoldoende duidelijk welke activiteiten er exact onder collectieve taken vallen en wat de outcome is voor gemeenten individueel en collectief.

[44] Kadernota Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2020 (versie 29 november 2018)

Ook staat de verdeelsleutel van en de verplichte deelname aan collectieve taken onder druk. Tijdens de AB vergadering van 21 november 2019 jl. is echter besloten de huidige verdeelsleutel voorlopig te handhaven en herziening uit te stellen[45].

Efficiëntie in werkwijzen
Door portefeuillehouders in het AB wordt gepleit voor een herijking van de vergaderstructuur. Het volume van het aantal deelnemers en onderliggende documentatiestukken vergroot de complexiteit van vergaderingen en belemmert de snelheid van de besluitvorming.

Ambtelijk hebben enkele gemeenten over de jaren heen een goede werkwijze met de ODZOB opgebouwd. Andere gemeenten ervaren dat een uniforme werkwijze met de ODZOB ontbreekt. Deze gemeenten zien heil in de ontwikkeling van een samenwerkingsvisie waarin gewerkt wordt met formats met werkafspraken en heldere indicatoren.

Extern gedreven opgaven
Gemeenten zien voor de ODZOB een ondersteunende rol bij verschillende opgaven en ontwikkelingen in het domein van de fysieke leefomgeving.

Omgevingswet
De regiogemeenten vinden overwegend dat zij de ODZOB in stelling moeten brengen en vragen om ondersteuning op de Omgevingswet in plaats van andersom. De Omgevingswet vergt namelijk een positiekeuze van de regiogemeenten zelf, zo geven ze aan. Er zijn verschillen waarneembaar tussen gemeenten ten aanzien van de mate waarin zij al bepaald hebben hoe ze de Omgevingswet willen invoeren dan wel de mate waarin zij als koploper of volger willen optreden op dit thema. Dat de ODZOB een belangrijke rol te vervullen heeft bij de uitvoering van de VTH taken van de Omgevingswet wordt niet in twijfel getrokken.

Ten aanzien van de gevolgen voor de overheveling van de bruidsschat vanuit het Rijk, zien gemeenten de mogelijkheid tot harmonisatie met een kennis-/adviesrol vanuit de ODZOB. Dit omdat dit thema voor alle gemeenten hetzelfde gaat betekenen. De bruidsschat wordt bij uitstek gezien als een thema waarbij de kennis en de capaciteit van de ODZOB efficiencyslagen voor de regiogemeenten kunnen realiseren.

Energietransitie en de Regionale Energiestrategie
Ambtelijk en bestuurlijk is men content dat de ODZOB op de achtergrond betrokken is bij de ontwikkeling van de Regionale Energiestrategie (RES). De RES is belegd bij de beleidsrijke Metropoolregio Eindhoven (MRE); de ODZOB is hierop aangesloten maar in een meer proces faciliterende rol. Raadsleden benoemen de Energietransitie ook als urgent thema maar vinden het lastig om in te schatten wat de ODZOB nu en de komende jaren op deze opgave kan betekenen.

Overdracht bodemtaken van provincie naar gemeenten
Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ook de bevoegdheid die nu bij de provincie ligt met betrekking tot bodemtaken naar gemeenten overgedragen. De ODZOB voert nu de opdracht van de provincie uit. Uit de ambtelijke gesprekken blijkt dat bodemkennis bij de kleinere gemeenten over de jaren verdwenen is. Ook is er op dit moment onvoldoende inzicht in de financiële consequenties van de overdracht van de bodemtaken naar de gemeenten.

Ambtelijk en bestuurlijk wordt de ODZOB daarom als cruciale partij gezien die een bijdrage kan leveren bij deze opgave. Er is echter nog geen eenduidig beeld over hoe deze rol eruit komt te zien en wat dit

[45] Vergadering AB 21 november 2019: Bijlage 5.a AB-voorstel verdeelsleutel collectieve taken_1.pdf

betekent voor de samenwerking met de gemeenten. Deze opgave geldt overigens voor 19 van de 21 deelnemende gemeenten. Voor de gemeenten Eindhoven en Helmond verandert er niets.

Gevaarlijke stoffen
De gemeenten spreken collectief uit dat de ODZOB een belangrijke bron van kennis is rondom PFAS en stikstof. In de gesprekken wordt echter alleen duidelijk gemaakt dat de ODZOB hierin een rol van betekenis kan spelen. Uit de gesprekken kan niet worden opgemaakt wat gemeenten expliciet van de ODZOB verwachten op dit thema.

Transitie Veehouderij
De Transitie Veehouderij is een thema waarbinnen de verschillen in ambitie en belangen tussen deelnemers zichtbaar wordt. Gemeenten met een grotere agrarische sector hebben namelijk andere belangen en ambities op dit thema dan meer stedelijke gemeenten.

Gezonde fysieke leefomgeving
Gemeenten zien een nadrukkelijkere koppeling tussen gezondheid en de fysieke leefomgeving. Zo is er half december 2019 een samenwerkingsovereenkomst gesloten met AiREAS[46] om het regionaal meetnetwerk in te zetten om vanaf 2020 een gezonde lucht in de leefomgeving te bevorderen voor zowel stad als platteland. Op deze wijze kan de omgevingskwaliteit in de steeds verder verdichtende regio worden gemonitord en kunnen beleidsmaatregelen getroffen worden vertaald naar gezondheidseffecten.

Totstandkoming gezamenlijkheid beeld van opgaven
Grote thema's in het fysieke domein, zoals de Omgevingswet, de Energietransitie, de overdracht van bodemtaken, gevaarlijke stoffen en de Transitie Veehouderij worden door zowel de ODZOB als door de regiogemeenten aangewezen als opgaven waarin de ODZOB een rol kan te spelen. Er lijkt dan ook onder de geïnterviewde gemeenten een gedeeld beeld te bestaan over de regionale opgaven in de fysieke leefomgeving.

Echter, uit de gesprekken met alle geledingen van de gemeenten is naar voren gekomen dat er nog geen duidelijk en expliciet beeld is over de rol en de functie die de ODZOB voor deze grote opgaven kan en heeft te vervullen. Uit de bestudeerde documenten blijkt dat er geen expliciete opdracht is geformuleerd aan de ODZOB. Het gesprek over de rol- en positiebepaling van de ODZOB vindt beperkt en/of te laat plaats, zo blijkt uit de interviews. Duidelijk is wel dat AB-leden er collectief veel voor voelen eerst zelf regie te voeren op de routebepaling rondom de grote opgaven in het fysieke domein en daar vervolgens de ODZOB als bron van kennis en capaciteit op aan te haken. Tegelijkertijd voelt de ODZOB de urgentie om bepaalde opgaven te agenderen in de ambtelijke en bestuurlijke overleggen. Daarbij gaat de organisatie soms verder dan een klassieke uitvoeringsorganisatie voor VTH taken, door ook (een poging tot) beleid op te stellen, zonder dat daar expliciet opdracht voor is gegeven.

Met name raden hebben onvoldoende gevoel bij de inhoudelijke bijdrage die de ODZOB op de grote opgaven kan bewerkstelligen. Ook op bestuurlijk en ambtelijk niveau is slechts bij weinig ontwikkelingen bepaald welke rol voor de ODZOB voorzien wordt. Uit de gesprekken blijkt wel dat dit voor de komende periode geagendeerd staat. De casus Omgevingswet is aanleiding geweest om gesprekken over de rol- en positiebepaling ODZOB meer te gaan voeren.

[46] https://odzob.nl/luchtkwaliteit-gemeten-zuidoost-brabant-regionaal-meetnet

5.2 Toetsing op de normen

Voor de vraag wat de toekomstige opgaven voor de ODZOB zijn, is geen norm opgesteld.

Gemeenten en ODZOB benoemen overwegend dezelfde grote toekomstige opgaven zoals Omgevingswet, Energietransitie en Transitie Veehouderij. Een tijdig gesprek over de rol- en positiebepaling van ODZOB bij en ten aanzien van deze opgaven vindt tot nu toe beperkt plaats. Opdrachtgeverschap vindt vanuit de gemeenten onvoldoende plaats. Raden worden bij kaderstellende discussie over deze opgaven beperkt tot niet bij betrokken. Het voornemen is dat meer en gestructureerd te gaan doen.

6. Conclusies

6.1 Hoofdconclusie

Met de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag formuleren wij de hoofdconclusie. In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat is de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de ODZOB?

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de ODZOB geeft een wisselend beeld.

Meer tevredenheid over basis- en verzoektaken dan over collectieve taken
Op uitvoeringsniveau functioneert de ODZOB overwegend positief op de basis- en verzoektaken.[47] De doelen van deze taken zijn duidelijk gesteld en worden overwegend gerealiseerd en binnen de budgetten. Gemeenten moeten soms bijsturen op de nakoming van gemaakte afspraken, dit leidt dan tot het beoogde resultaat.
Voor de collectieve taken is beperkt duidelijk wat moet worden bereikt. De doeltreffendheid van de uitvoering van de collectieve taken wordt daardoor ook als beperkt ervaren.

Beleidsrelevantie ODZOB niet duidelijk
De beleidsrelevantie van de uitvoering door de ODZOB is beperkt vastgesteld. Wat het maatschappelijk effect is van de inzet van de ODZOB en wat de bijdrage is van de ODZOB aan de realisatie van gemeentelijke beleidsdoelen is niet duidelijk.

Raden op afstand
Raden ervaren overwegend een grote afstand tot de ODZOB en weinig grip. Als de ODZOB door een raad wordt gezien als een uitvoeringsorganisatie, wordt afstand niet altijd als negatief ervaren.
Het college is verantwoordelijk voor het goed informeren en betrekken van de raad. Het samenspel tussen raad en college ten aanzien van ODZOB komt beperkt tot uiting.

Doelmatigheid beperkt: Eigenaar: uniformiteit – Opdrachtgever: maatwerk
In de P&C cyclus worden het financieel functioneren van de ODZOB en de kosten van de ODZOB per gemeente en op het totaal goed inzichtelijk gemaakt. De doelmatigheid van de ODZOB wordt niet systematisch gemonitord en is daarmee niet gestructureerd inzichtelijk te maken.
Wel is het een bestuurlijk en ambtelijk gespreksonderwerp tussen de gemeenten en de ODZOB.
De ODZOB blijkt met de totale kosten per directe fte op of net onder het gemiddelde van de benchmark Omgevingsdiensten te liggen.

De doelmatigheid van de ODZOB wordt wisselend ervaren door de gemeenten. Enerzijds zit veel tijd in overleg, besluitvorming en werkgroepen. Anderzijds vinden gemeenten het goed dat ze door ODZOB nauw betrokken worden bij ontwikkelingen en vraagstukken.

Hierbij geldt dat de opzet en aard van de ODZOB maken dat de doelmatigheid altijd beperkt is. Dat komt vooral door de voorgeschreven governance en besluitvormingsprocessen waaraan kosten zijn

[47] De taken die de ODZOB uitvoert, vallen uiteen in basistaken (verplichte afname, wettelijke taken), verzoektaken (vrijwillige afname) en collectieven taken (stimuleren van ontmoeting, kennisdeling en innovatie).

verbonden. Samenwerking in en gezamenlijk eigenaarschap van een gemeenschappelijke regeling kost nu eenmaal tijd en geld.

Het maatwerk dat van de ODZOB wordt verwacht, beperkt de doelmatigheid. Elke gemeente heeft eigen VTH-beleid en verwacht bij de uitvoering van de ODZOB-taken dat ingespeeld wordt op de eigen manier van werken en de 'couleur locale'. Hoe meer maatwerk van ODZOB, hoe minder doelmatig de ODZOB kan functioneren.

De Regionale operationele kaders hebben bijgedragen aan uniformering van regionaal beleid. Dat maakt dat de uitvoering slimmer, innovatiever en efficiënter ingeregeld kan worden. Toch blijft de spanning bestaan tussen enerzijds doelmatigheid/uniformering en maatwerk. Deze spanning raakt gemeenten in hun rol van tegelijkertijd opdrachtgever en eigenaar.

De eigenaars- en de opdrachtgeversrol worden niet onderscheidend ingevuld. Beide sturingslijnen zijn in de praktijk vermengd zonder een expliciete afweging vanuit de beide verschillende rollen.

In de aansturing van de ODZOB wordt binnen gemeenten, tussen gemeenten onderling, tussen gemeenten en ODZOB en in het AB weinig expliciet gesproken over de afstemming tussen de beide rollen. Dit belemmert de doeltreffendheid en doelmatigheid van de ODZOB.

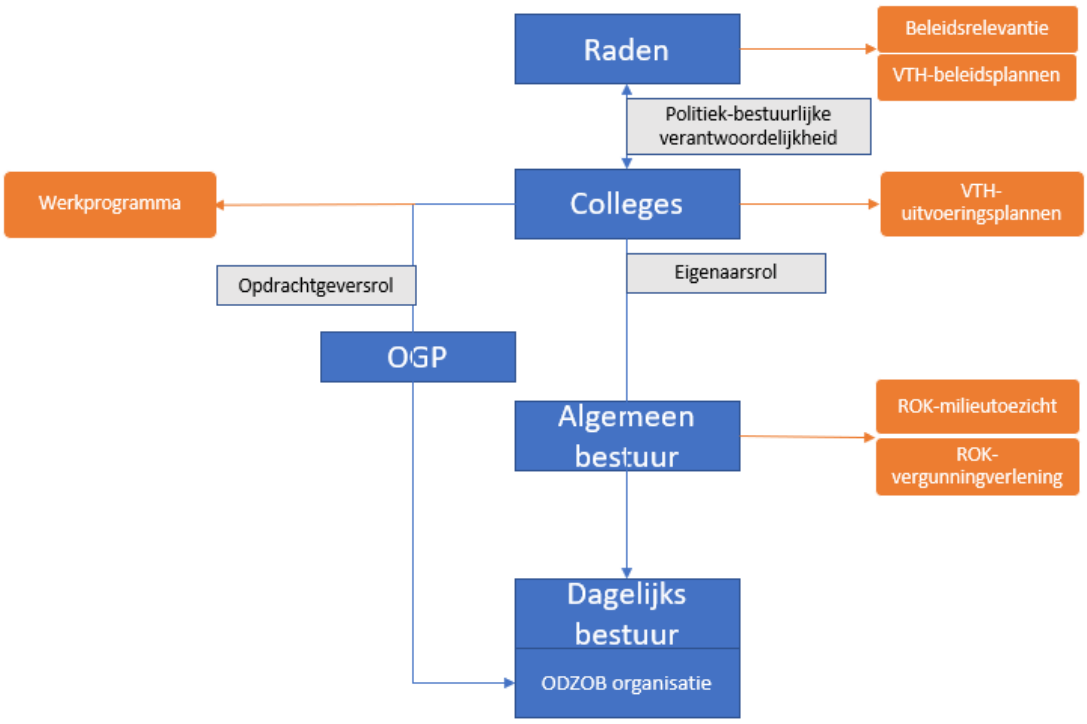
Samenwerking tussen eigenaar/ opdrachtgever en opdrachtnemer
Er zijn negatieve beelden over de ODZOB en de rolinvulling door ODZOB. Sommige gemeenten stellen dat de ODZOB te veel zelf initiatief neemt tot beleidsontwikkeling, probeert te veel taken naar zich toe te trekken of zichzelf een te grote rol toe-eigent. Ze vinden dat de ODZOB als opdrachtnemer taken op zich neemt en rollen vervult waarvoor zij geen opdracht hebben. Dit speelde bij de recente discussie over de bestuursopdracht Omgevingswet. Hier wreekt zich dat de invulling van de opdrachtgever "doe niets waar ik niet om vraag" en eigenaar "wij moeten ons als organisatie voorbereiden op de komst van de Omgevingswet" niet in expliciete afstemming plaatsvindt.

Tegelijkertijd is het aan de opdrachtgever om duidelijke opdrachten te geven. Nog niet alle gemeenten kunnen expliciet en duidelijk aangeven wat zij verwachten van de ODZOB als het gaat om de Omgevingswet. Ze geven al wel aan wat ze (nog) niet willen. Op deze manier is het voor de ODZOB lastig om zich voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet.

Juist het explicieter maken van de beleidsrelevantie van de ODZOB, maakt het mogelijk om de raden meer in positie te brengen ten aanzien van de ODZOB. Niet door in een raad te bespreken of het aantal bedrijfscontroles is gerealiseerd; dat is uitvoering. Maar wel in welke mate met die uitvoering bijvoorbeeld een veilige fysieke leefomgeving wordt gerealiseerd. Dat is relevant voor de raad. Het is aan de colleges om die beleidsrelevantie inzichtelijk te maken voor de rade en het is aan de raden om de colleges daarop aan te spreken.

Gelet op de opgaven, zoals de Omgevingswet, Energietransitie en Transitie Veehouderij, neemt het belang van een goed samenspel tussen raad en college ten aanzien van ODZOB toe. Deze opgaven zijn complex van aard, hebben een grote maatschappelijk impact, kunnen een grote financiële weerslag gaan krijgen, vergen een integrale, lange termijn aanpak en maken netwerksamenwerking (nog meer) noodzakelijk. Richting geven aan (de voorbereiding op) de opgaven in de fysieke leefomgeving vergen een grotere betrokkenheid van raden vanuit hun kaderstellende verantwoordelijkheid dan bij het sec uitvoeren van VTH-taken.

Juist bij grote opgaven als de Omgevingswet, Energietransitie en Transitie Veehouderij is het belangrijk om de rolinvulling en taakopvatting van de ODZOB tijdig en expliciet vanuit beide rollen te bespreken en bepalen en hierbij een koppeling te maken met wat je als gemeente en in gezamenlijk in ODZOB-verband wil bereiken. Deze koppeling van governance aan inhoudelijke kaderstelling hebben wij weergegeven in onderstaande figuur.

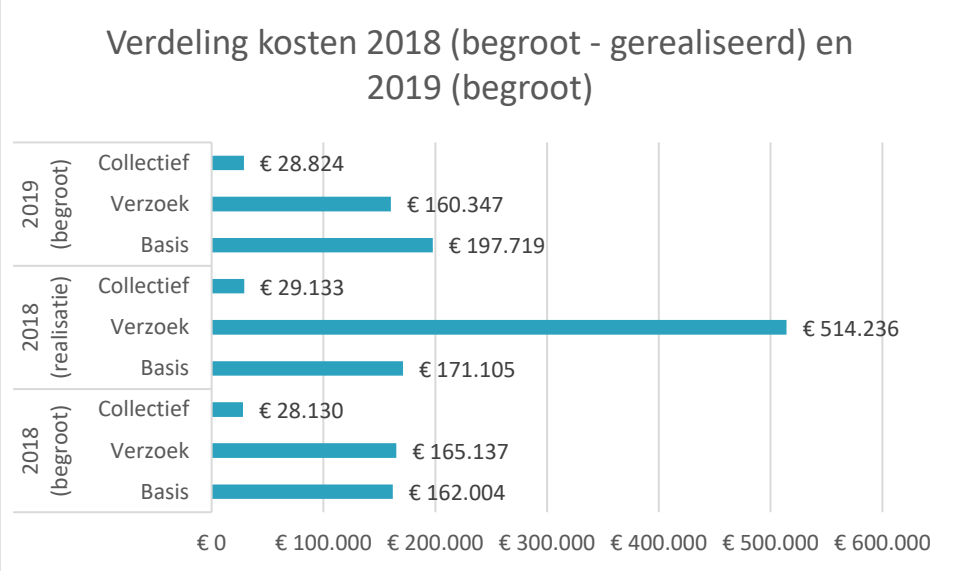


Figuur 14. Governance en inhoudelijke kaderstelling

Bijlage I. Factsheet per gemeente

Gemeente Best





Motivatie arrangement
De gemeente Best neemt in 2020 voor € 265.176 verzoektaken af. Dat is 54% ten opzichte van het totaal. Bestuurlijk is men van mening dat Best in de toekomst meer taken door de ODZOB moet laten uitvoeren, aangezien Best schaalnadelen heeft en kwetsbaar is vergeleken met de ODZOB. De raad wordt momenteel niet actief betrokken bij de afweging van het takenpakket dat bij de ODZOB wordt uitgezet.

Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Ja, een VTH-uitvoeringsprogramma 2019 (2020 is in de maak) en een beleidsplan toezicht en handhaven 2016-2019 (VTH-beleid is ook in de maak). Het uitvoeringsprogramma 2019 is vastgesteld op 29 januari 2019. Het beleidsplan toezicht en handhaven op 26 januari 2016.
ROK Vergunningverlening	Ja, het ROK Vergunningverlening is vastgesteld op 29 oktober 2019.
ROK Milieutoezicht	Ja, het ROK Milieutoezicht is vastgesteld door het college op 18 december 2018.

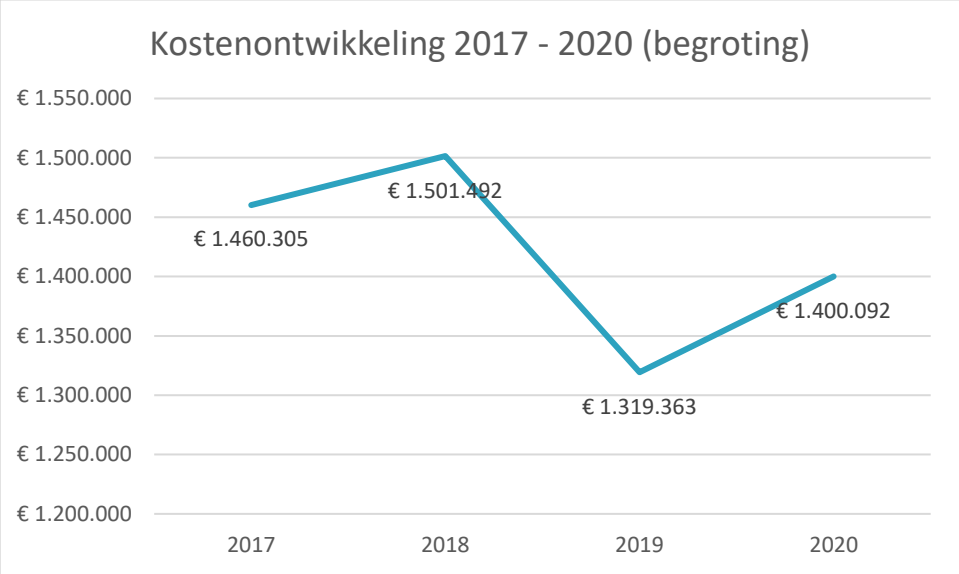
Sturing

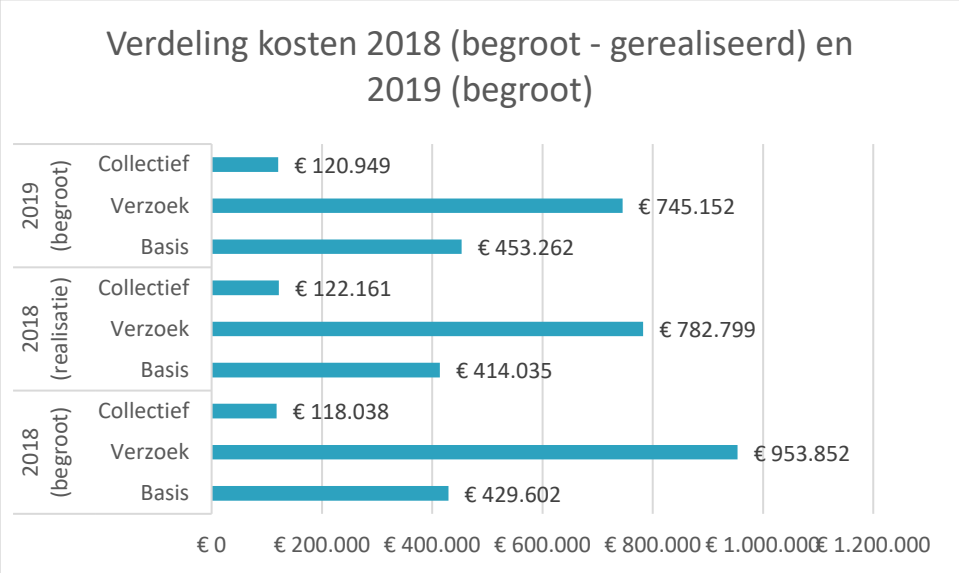
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● Best heeft niet alles dat mogelijk is gemandateerd bij de ODZOB omdat men momenteel niet volledig tevreden is over de kwaliteit die de ODZOB kan leveren. Dit wordt met name geweten aan het gebrek aan een integrale benadering door de ODZOB en daarnaast aan capaciteitsproblemen (en gebrek aan ervaren toezichthouders) ● Ambtelijk is er een maandelijks accountoverleg waarbij de voortgang van het werkprogramma agendapunt 1 is. Ambtelijk wordt hierop gestuurd. Op collectieve taken is men ambtelijk niet in control. ● Voor overkoepelende thema's (o.a. collectieve taken) pleit men ambtelijk voor een overkoepelend manager die voor meer overzicht en grip vanuit de gemeente kan zorgen.	● Bestuurlijk vindt men dat het college het hoogste niveau is waarop het gesprek over sturing moet plaatsvinden omdat de ODZOB een uitvoeringsorganisatie is. ● De bestuurder pleit voor overkoepelende thema's (o.a. collectieve taken voor een overkoepelend manager die voor meer overzicht en grip vanuit de gemeente kan zorgen. ● In lijn met het voorgaande vindt de bestuurder dat er ten aanzien van het OGP een goede bestuurlijke en ambtelijke voorbereiding en afstemming moet plaatsvinden zodat in het OGP ook het standpunt van Best goed uit de verf kan komen. ● De bestuurder pleit ervoor dat gemeenten aan de voorkant van een coalitieperiode aangeven wat individuele speerpunten/prioriteiten op VTH zijn en de ODZOB vragen hier een rol in te vervullen en hierop te sturen. Deze discussie vindt nu onvoldoende plaats.	● De raad van Best heeft op de begroting 2020 geen zienswijzen ingediend. Hiervoor zijn twee hoofdmotivaties: 1) raadsleden weten inhoudelijk niet goed welke richting ze de ODZOB mee kunnen geven; 2) raadsleden denken als 1 van de 21 gemeenten maar beperkt invloed uit te kunnen uitoefenen op de ODZOB. ● Er heeft in Best geen discussie plaatsgevonden over wat men als raad van de ODZOB verwacht als het gaat om informatievoorziening en het afnemen van arrangementen. ● Raadsleden ervaren in algemene zin op afstand te staan en hebben geen sturingsmechanismen richting de ODZOB ingebouwd. De raad steekt daarbij wel de hand in eigen boezem en ziet het belang van het vervullen van een meer proactieve houding richting de eigen portefeuillehouder.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden

- Best laat als een van de weinige deelnemers niet alle VTH-taken in mandaat uitvoeren.
- Handhaving in het buitengebied is voor Best een belangrijk speerpunt.
- Best heeft in haar Uitvoeringsprogramma VTH 2019 de verwachtingen van de rol van de ODZOB ten aanzien van lokaal beleid geëxpliciteerd.
- Best werkt intensief samen met Waalre en Veldhoven. Op subregionaal niveau is het thema 'Omgevingswet' onderwerp van discussie en zijn samenwerkingsafspraken geformuleerd.

Gemeente Eindhoven





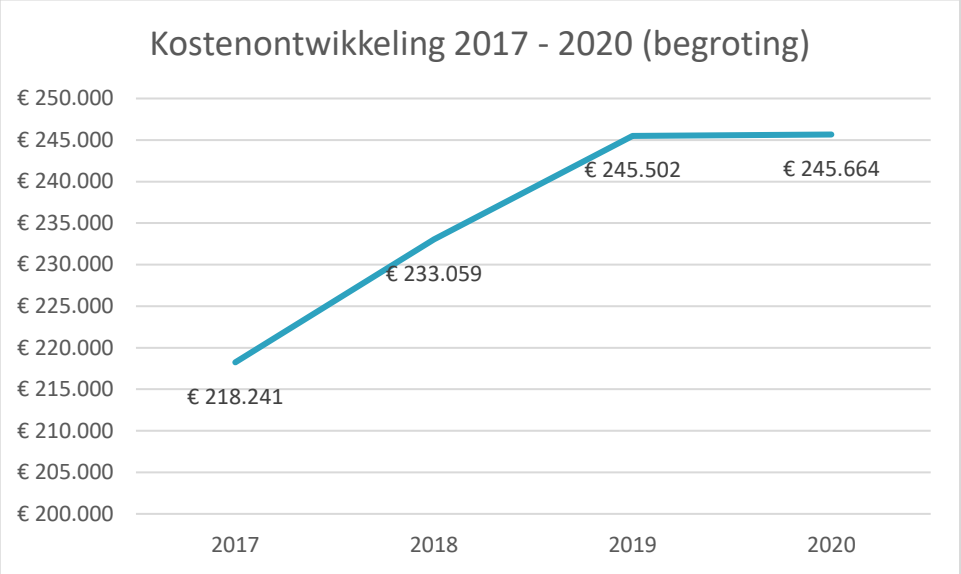
Motivatie arrangement
De gemeente Eindhoven neemt in 2020 voor +/- €1.4 miljoen aan taken af waarvan de helft voor basistaken en de rest voor verzoektaken zoals bodem en advisering beleid, bestemmingsplannen en bouwaanvragen. Het overgrote merendeel van het inrichtingenbestand wordt echter door de gemeente zelf opgepakt. In de raad worden op dit moment geen strategische keuzes gemaakt over het takenpakket van de ODZOB. De dip in 2018 is veroorzaakt door het feit dat ODZOB benodigde advisering Bodemtaken niet langer kon leveren, waardoor gemeente Eindhoven de bodemcapaciteit in de eigen organisatie heeft uitgebreid.

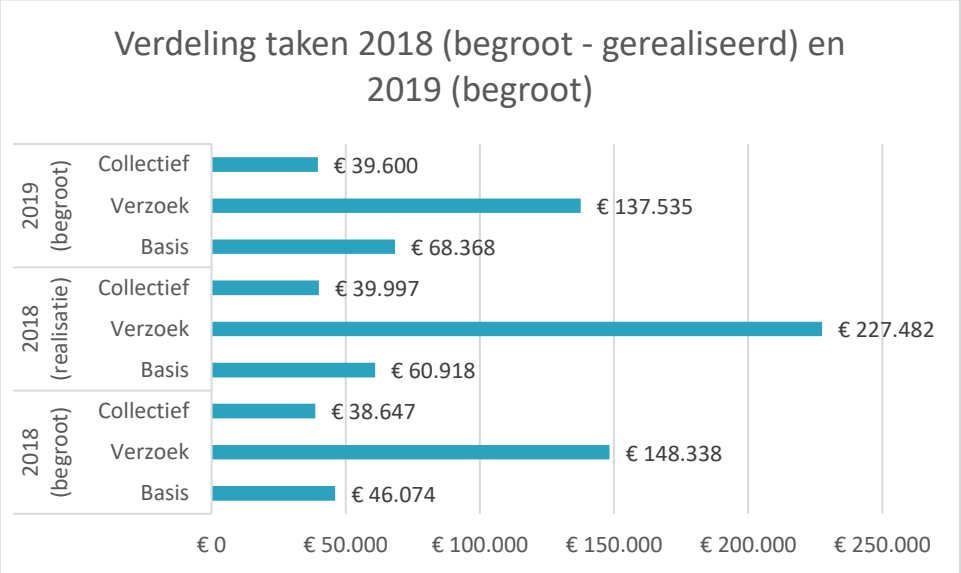
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Ja, Handhavingsnota Leefomgeving 2018-2021 en het Toezicht- en Handhavingsprogramma 2018 op 9 maart 2018. Eindhoven hanteert één VTH beleid dat aansluit bij provinciebrede afspraken, voor zowel de eigen organisatie als de ODZOB.
ROK Vergunningverlening	Nee, voorbereidingen zijn in volle gang. Dit wordt naar verwachting snel vastgesteld.
ROK Milieutoezicht	Ja, op 8 januari 2019.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● In de zomer 2018 was er een formele klacht over de voortgang van het werkprogramma nodig omdat in juli pas 8% was uitgevoerd. Na proactieve ambtelijke sturing vanuit de accounthouder is er vanuit de ODZOB capaciteit vrijgemaakt om het werkprogramma te behalen. ● Ambtelijk wordt door accounthouder gestuurd op het werkprogramma en het 'lean en mean' van de ODZOB. Dit gaat inmiddels goed. Op collectieve taken is ambtelijk wel veel kritiek; het zijn activiteiten waarop momenteel geen grip wordt gehouden en die meer SMART geformuleerd zouden moeten worden. Via de lijn van het OGP wordt hier nu de discussie over gevoerd. ● Ambtelijk wordt een cultuur van te veel en te uitgebreid praten ervaren. Daarnaast zijn er veel stukken maar te weinig scherpe teksten ter besluitvormingsvoorbereiding. Ook worden de processen as te traag/stroperig ervaren met te weinig focus op outcome met lean & mean	● De bestuurder betwijfelt of de juiste discussies plaatsvinden op bestuurlijk niveau en of er in de huidige manier van discussie wel daadwerkelijke sturing op de ODZOB plaatsvindt. De vergaderstructuur is stroperig en de papierberg is enorm. ● Collectieve taken hebben de komende tijd prioriteit en hier gaat bestuurlijk actief op gestuurd worden. De bestuursopdracht Omgevingswet ligt nu op de bestuurstafel en Eindhoven heeft hier voor de volgende AB-vergadering amendement op ingediend. Dit is de eerste keer dat dit bij de ODZOB gebeurt.	● De afgelopen jaren is er vanuit de raad veel gestuurd op kosten en efficiency middels zienswijzen. Raadsleden zien hier in de praktijk echter niets van terug. ● De raad vertrouwt de verantwoordelijk portefeuillehouder; zolang de raad niets hoort, wordt er conform afspraak met de ODZOB gewerkt. De raad wil daarbij in het vervolg alleen op significante afwijkingen geïnformeerd worden.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Eindhoven heeft een concept-omgevingsvisie ontwikkeld. De pilot *Woensel binnen de Ring* is opgezet om te onderzoeken hoe men van een abstracte visie naar een concreet plan kan komen. De ODZOB is deelnemer aan de projectorganisatie van deze pilot. • Eindhoven heeft twee jaar geleden een app ontwikkeld waarmee binnen twee uur de juiste informatie (potentie van verplicht te realiseren CO_2-reducerende maatregelen) kan worden opgehaald bij een bedrijfsbezoek. De ODZOB is met de gemeentelijke collega's mede opgeleid in de toepassing van de app.

Gemeente Geldrop-Mierlo





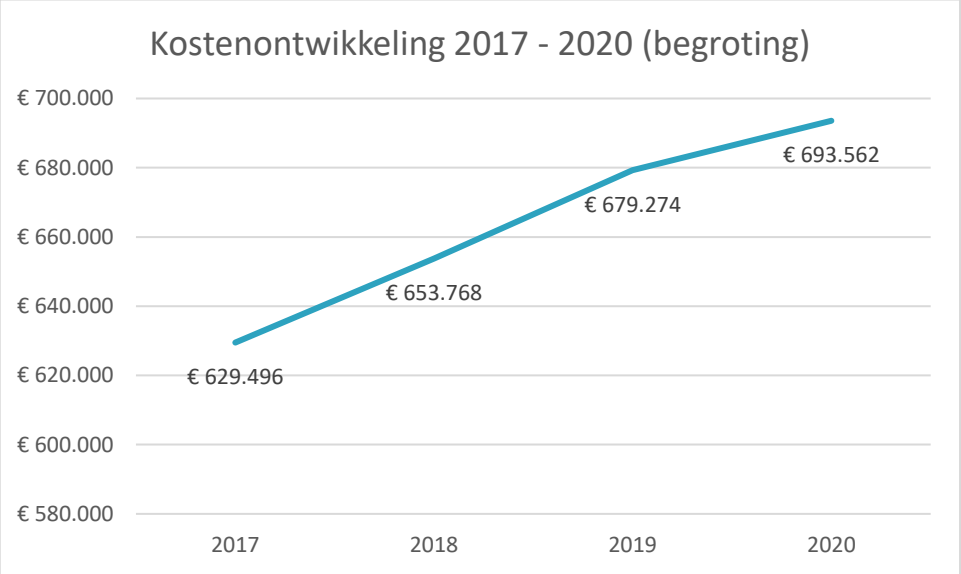
Motivatie arrangement
De gemeente Geldrop-Mierlo neemt in 2020 voor € 145.255 verzoektaken af. Dat is 59% ten opzichte van het totaal. Geldrop-Mierlo neemt daarmee relatief veel verzoektaken af. Het gaat daarbij voor het grootste deel om de inhuur van capaciteit op het gebied van duurzaamheid, externe veiligheid en welstandstoezicht. De gemeente voert zelf taken uit op het gebied van milieu en bodem. Daarnaast is er jaarlijks een aantal ad hoc taken die buiten het werkprogramma om worden uitgevoerd door de ODZOB. Dit is terug te zien in het verschil tussen de begrote en de gerealiseerde taken. Geldrop-Mierlo heeft een relatief klein inrichtingenbestand. In de raad worden op dit moment geen strategische keuzes gemaakt over het takenpakket van de ODZOB.

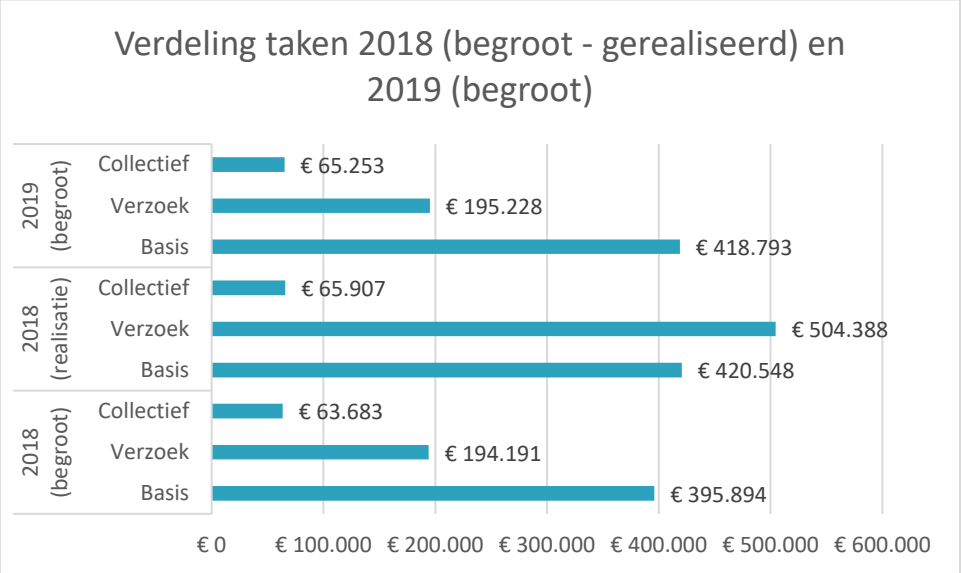
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Ja, op 18 december 2017 is het beleidsplan 2017-2021 vastgesteld door de raad en op 22 januari 2019 het uitvoeringsprogramma 2019. Dit omvat enkel de TH-taken. De V-taken worden per 2020 in beleid vervat.
ROK Vergunningverlening	Ja, vastgesteld door college op 26 november 2019.
ROK Milieutoezicht	Ja, vastgesteld door college op 12 maart 2019.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● De accounthouder ontvangt maandelijks een mail met de financiële stand van zaken en de doelrealisatie. Tweemaandelijks zit de accounthouder samen met contactpersoon vanuit de ODZOB. Op basis hiervan stuurt de accounthouder intern en richting de ODZOB bij op de voortgang. ● De accounthouder is in control op het werkprogramma. Er is echter geen grip op sturing rondom collectieve taken. Dit wordt geweten aan het gebrek aan inzicht in onderliggende projectplannen en het feit dat projecten niet aflopen. De discussie hierover loopt via het OGP. ● De accounthouder stuurt intern op het op orde hebben van de eigen organisatie, bijvoorbeeld rondom het inrichtingenbestand. Dit bevordert de wijze waarop sturing gegeven kan worden aan de ODZOB.	● De bestuurder stelt dat sturing richting de ODZOB met name plaatsvindt via de ambtelijke lijn op de voortgang van het werkprogramma. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt volledig bij de ambtenaar. De bestuurder wordt vanuit de ODZOB hierover niet geïnformeerd, hetgeen voor de bestuurder een belemmering vormt in zijn dagelijkse praktijk als AB-lid. ● De huidige overlegstructuur, inclusief grote hoeveelheid aan documentatie per agenda, belemmert voor de bestuurder de manier waarop er bestuurlijk sturing aan de ODOZB kan worden gegeven.	● Volgens raadsleden wordt er ambtelijk bepaald en gestuurd op hetgeen Geldrop-Mierlo van de ODZOB verwacht. Dat wordt niet besproken in de raad maar ligt bij het college. ● De raad ervaart dat de ODZOB geen kernprioriteit is voor de verantwoordelijk wethouder. De raad wordt onvoldoende geïnformeerd over de voortgang van de ODZOB en kan op deze wijze geen richting meegeven aan de ODZOB. ● De raad heeft geen zienswijzen ingediend op de begroting 2020 met het idee te weinig inhoudelijk richting mee te kunnen geven aan de ODZOB en het gevoel als een van de 21 gemeenten weinig sturing te kunnen geven.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Geldrop-Mierlo heeft recentelijk een aantal grote opdrachten weggezet bij de ODZOB. Meest in het oog springend is het grootschalige onderzoek naar de geluidsbelasting en de luchtkwaliteit langs de A67. • Geldrop-Mierlo maakt gebruik van gedetacheerde medewerkers van de ODZOB op het gebied van duurzaamheid en klimaatbeleid. Van deze expertise is in 2019 bijvoorbeeld nog gebruikgemaakt bij de aanbesteding van het volledig elektrische leerlingenvervoer binnen de gemeente.

Gemeente Gemert-Bakel





Motivatie arrangement
De gemeente Gemert-Bakel neemt in 2020 voor € 199.133 verzoektaken af. Dat is 29% ten opzichte van het totaal. De gemeente besteedt zoveel mogelijk taken uit aan de ODZOB, aangezien daar vaak de benodigde kennis aanwezig is. Dat is een bewuste keuze.

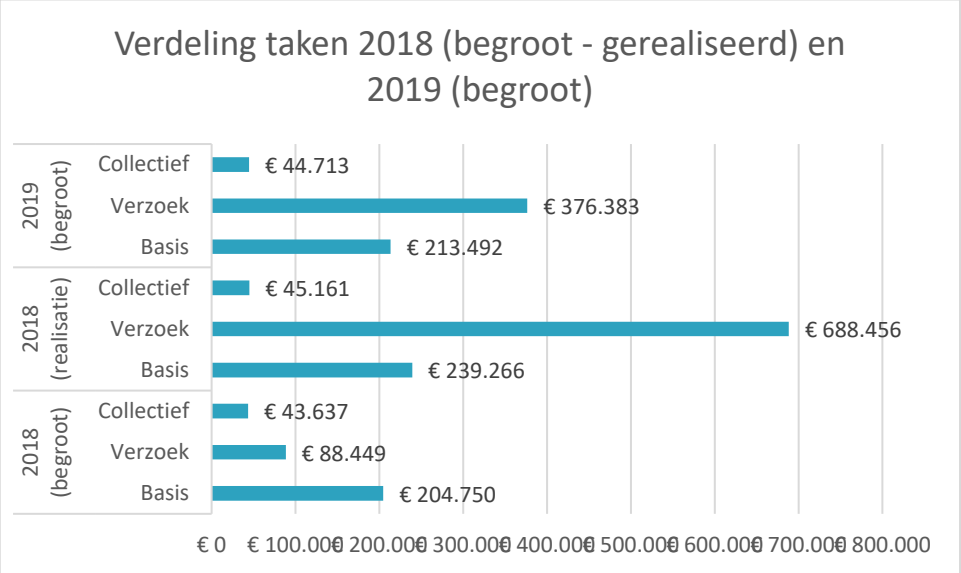
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Nee, dit heeft er onlangs toe geleid dat de gemeente onder actief IBT-toezicht is geplaatst. Er zijn afspraken gemaakt met IBT en vóór 1 februari 2020 wordt dit vastgesteld door het college.
ROK Vergunningverlening	Ja, op 17 december 2019 vastgesteld door het college.
ROK Milieutoezicht	Ja, op 29 januari 2019 vastgesteld door het college

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● De afspraken tussen Gemert-Bakel en de ODZOB zijn vastgelegd in de DVO die jaarlijks wordt uitgewerkt in een werkprogramma. ● De accounthouder vanuit Gemert-Bakel heeft zelf veel uren beschikbaar om te kunnen schakelen met de ODZOB; dit bevordert de wijze waarop sturing wordt gegeven. ● de ODZOB voert vrijwel alle taken voor Gemert-Bakel uit in mandaat. Alleen politiek-gevoelige dossiers worden 'in huis' gedaan. ● Met een vast contactpersoon is maandelijks contact over de voortgang van het werkprogramma; tevens is er wekelijks informeel contact. ● Collectieve taken blijven een discussiepunt. Er wordt vanuit de lijn van het OGP gesproken over een mogelijke herziening van de verdeelsleutel.	● Subregionaal wordt er samen opgetrokken om bestuurlijke vergaderingen door te spreken en op die wijze coalitie te kunnen vormen. ● De bestuurder vertrouwt de ambtelijke lijn om sturing richting ODZOB te geven en spreekt de verantwoordelijk ambtenaar frequent ter voorbereiding op vergaderingen en m.b.t. de voortgang. ● De bestuurder vindt dat het bij uitstek een bestuurlijke keuze is bij welke thema's/ gremia de ODZOB aan tafel komt.	● De raad heeft op de begroting 2020 geen zienswijzen ingediend. ● Tweejaarlijks benoemt de raad speerpunten die via de ambtelijke en de bestuurlijke lijn richting de ODZOB moeten worden ingebracht. ● Echter, in de praktijk ervaart de raad op afstand te staan en erkent dat het de verantwoordelijk wethouder beter moeten controleren op de wijze waarop het AB stuurt richting de ODZOB.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Gemert-Bakel heeft geen lokaal VTH-beleid vastgesteld. Dit heeft er onlangs toe geleid dat de gemeente onder Interbestuurlijk Toezicht (IBT) is geplaatst. Er zijn inmiddels afspraken gemaakt dat Gemert-Bakel vóór 1 februari 2020 lokaal VTH-beleid vaststelt. • Intensivering van het Toezicht Veehouderij is in Gemert-Bakel een van de speerpunten. • De verantwoordelijke ambtelijk regisseur is in relatief veel ODZOB-werkgroepen actief en levert in die zin een grote bijdrage aan de kennisontwikkeling van zowel de ODZOB als de gemeente.

Gemeente Laarbeek





Motivatie arrangement
De gemeente Laarbeek neemt in 2020 voor € 641.461 verzoektaken af. Dat is 66% ten opzichte van het totaal. Laarbeek neemt de afgelopen jaren steeds meer verzoekzaken af bij de gemeente. Inmiddels worden vrijwel alle taken op het gebied van VTH door de ODZOB uitgevoerd. Enkele taken op het gebied van handhaving voert de gemeente nog wel zelfstandig uit, bijvoorbeeld op het gebied van ondermijning, omdat dit in de gemeente een speerpunt is. Opvallend is dat de realisatie van verzoektaken in 2018 aanzienlijk hoger is dan voorzien in de begroting. Dit komt door onvoorziene en ad-hocopdrachten vanuit de gemeente.

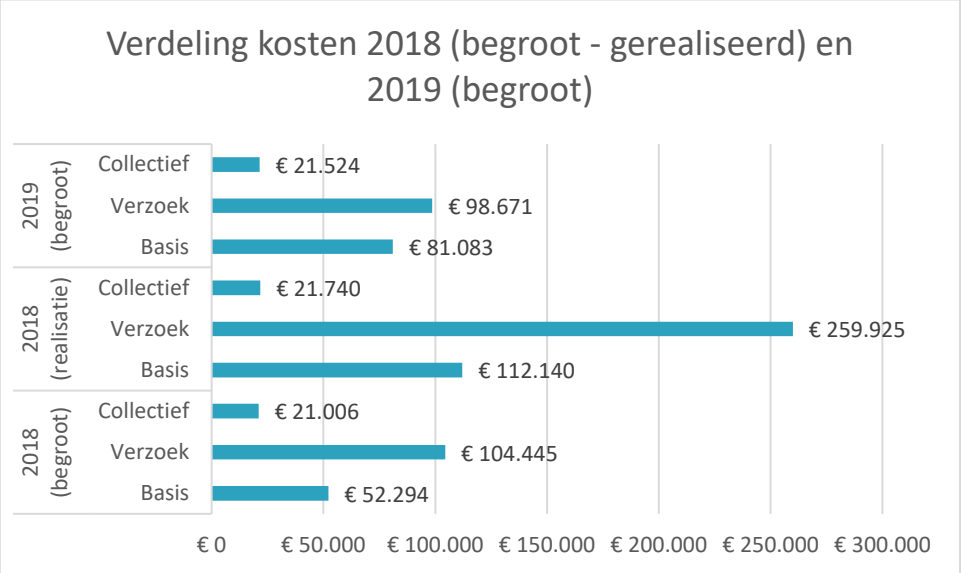
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Ja, vastgesteld door het college op 8 oktober 2019 en op 12 december 2019 door de raad.
ROK Vergunningverlening	Ja, vastgesteld door het college op 8 oktober 2019 en op 12 december 2019 door de raad.
ROK Milieutoezicht	Ja, vastgesteld door het college op 18 december 2019. Ligt op 31 januari 2020 voor aan de raad.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● Eens per kwartaal ontvangt de accounthouder een financieel overzicht van de voortgang van het werkprogramma. Hierbij wordt niet gestuurd op het aantal taken dat is uitgevoerd. De ODZOB wordt het vertrouwen gegeven om zélf in control te zijn. ● Er is op afdelingsniveau breder contact met de accounthouder vanuit de ODZOB om afspraken te maken rondom opdrachtgever-opdrachtnemerschap.	● Bestuurlijk wordt gestuurd op de kerntaken van de ODZOB ten tijde van de oprichting: 'lean en mean'. Momenteel is de 'expansiedrift' daarbij een punt van aandacht waarop sturing plaatsvindt. ● Subregionaal wordt er samen opgetrokken om bestuurlijke vergaderingen door te spreken en op die manier coalitie te kunnen vormen.	● De raad vertrouwt de verantwoordelijk portefeuillehouder dat, zolang men niets hoort, er conform afspraak met de ODZOB wordt gewerkt. De raad wil alleen op grote afwijkingen geïnformeerd worden en periodiek via factsheets/managementrapportage. ● De begrotingscyclus wordt aangepakt om positie te bepalen richting de ODZOB. In de zienswijze die voor 2020 is ingediend, staat dat de raad het eens is met de begroting.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Voor Laarbeek is handhaving een belangrijk thema; de ODZOB ondersteunt hier volgens de gemeente goed op. • Dit speerpunt heeft ertoe geleid dat er de afgelopen periode veel aanvullende verzoektaken bij zijn gekomen op handhavings- en toezichtstaken. Hierdoor neemt Laarbeek relatief veel verzoektaken af ten opzichte van andere deelnemers.

Gemeente Nuenen





Motivatie arrangement
De gemeente Nuenen neemt in 2020 voor € 108.167 verzoektaken af. Dat is 48% ten opzichte van het totaal. Nuenen heeft nagenoeg alle taken belegd bij de ODZOB, behalve de vergunningverlening Bouw. De gemeente is niet in staat de overige taken zelf uit te voeren en is tevreden over deze constructie. M.b.t. de afname van verzoektaken moet wel benadrukt worden dat Nuenen een typische "bouw" of ontwikkelgemeente is. Met name uit deze bouwopgave (Nuenen West – Luistruik) volgden in 2018 extra opdrachten op het gebied van bestemmingsplannen. Deze zijn daardoor niet structureel en geven een vertekend beeld van de werkelijkheid.

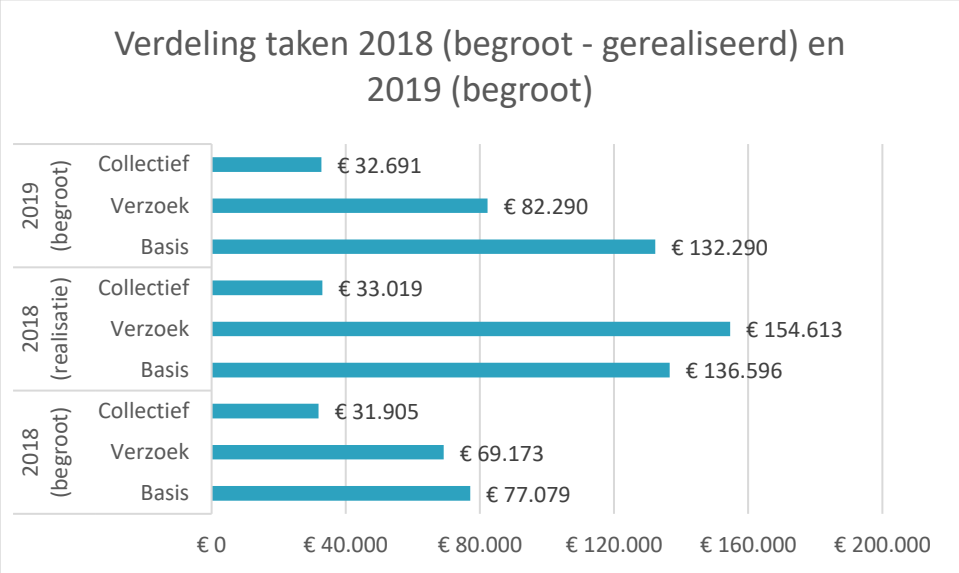
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Het lokale VTH-beleid is in voorbereiding. Conform de planning zou dit in maart of april 2020 moeten worden vastgesteld.
ROK Vergunningverlening	Het ROK Vergunningverlening is vastgesteld in het AB van de ODZOB. Omdat hier geen financiële consequenties voor de gemeente Nuenen aanwezig zijn, is dit niet meer voorgelegd aan het college. Ambtelijk beschouwt men dit als een kleine aanpassing op de gemandateerde werkzaamheden.
ROK Milieutoezicht	Het ROK Milieutoezicht is door het college vastgesteld op 27 maart 2019.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
• VTH taken zijn - op het bouwgedeelte na - onder mandaat ondergebracht bij de ODZOB. • Ambtelijk is men tevreden over de wijze waarop op het werkprogramma kan worden gestuurd. Wel pleit men voor een systeem waarin meer maatwerk voor gemeenten mogelijk is.	• De portefeuillehouder is ontevreden over de bestuurbaarheid van de ODZOB in de huidige systematiek. De bestuurlijke invloed per gemeente vindt hij te weinig.	• Raadsleden voelen zich niet verantwoordelijk voor sturing; dat mechanisme hoort bij het college te liggen. • De P&C-cyclus is voor raadsleden zo ingeregeld dat er geen invloed door individuele gemeenten is.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Nuenen is als een van de weinige gemeenten expliciet kritisch over de gemaakte afspraken over de afbakening van het basis- en verzoektakenpakket. Ambtelijk en bestuurlijk heeft men de voorkeur voor een zogenaamd 'cafetariamodel', waarin een betere balans bestaat tussen maatwerk en de efficiëntie van het dienstverleningsmodel. • Nuenen heeft, in tegenstelling tot enkele andere deelnemers, een beperkte hoeveelheid agrarische bedrijven binnen de gemeentegrenzen en kent daardoor een klein inrichtingenbestand. Nuenen is een typische "bouw" of ontwikkelgemeente.

Gemeente Son en Breugel





Motivatie arrangement
De gemeente Son en Breugel neemt in 2020 voor € 137.324 verzoektaken af. Dat is 43% ten opzichte van het totaal. Verzoektaken worden bij de ODZOB belegd op basis van de aanwezige capaciteit en expertise binnen de gemeente. Het inrichtingenbestand is beperkt.

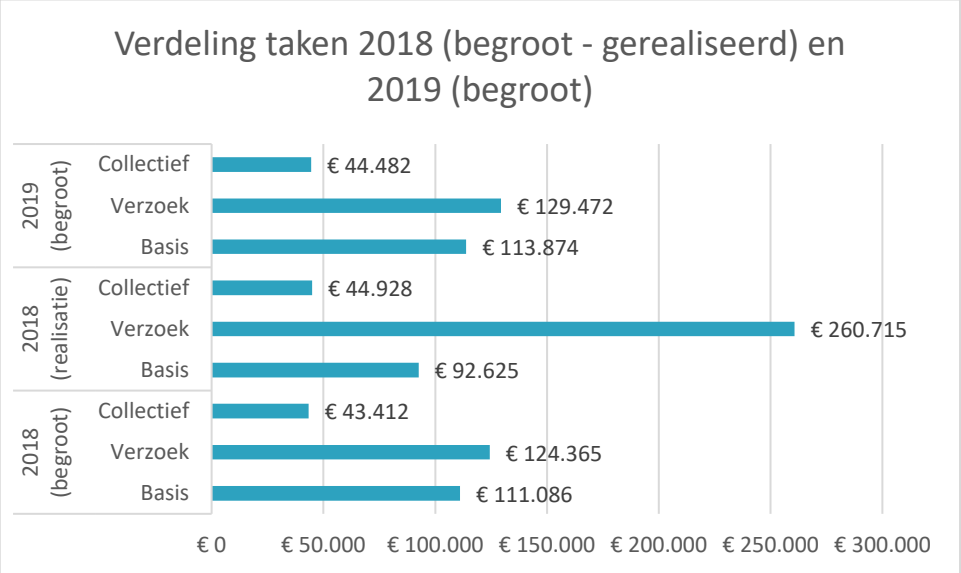
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Son en Breugel beschikt over een integraal VTH-beleid/-programma. In dit programma zijn geen kaders gesteld die van belang zijn voor het takenpakket van de ODZOB.
ROK Vergunningverlening	Nog niet; het ROK Vergunningverlening is van latere datum en is (nog) niet vastgesteld.
ROK Milieutoezicht	Ja, het college heeft het ROK Milieutoezicht vastgesteld op 7 mei 2019.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● Eens per kwartaal bespreekt de accounthouder de stand van zaken van het werkprogramma met de accountmanager namens de ODZOB.	● De bestuurder is onvoldoende in control richting de ODZOB omdat hij, vanwege ambtelijke capaciteitsissues op VTH, ervaart geen gelijkwaardige partner te zijn voor de ODZOB. ● De bestuurder constateert dat de bestuurlijke aandacht voor de ODZOB vermindert in de regio. De bestuurder wijt dit aan het feit dat er enerzijds vertrouwen is in de ODZOB-organisatie maar dat VTH intern niet integraal georganiseerd is.	● De raad heeft op de begroting 2020 geen zienswijzen ingediend. ● De regionale ontwikkeling staat standaard op de agenda van de commissie of de raad. In de praktijk wordt hier volgens de raad onvoldoende invulling aan gegeven. Tegelijkertijd wordt er vanuit de raad niet naar gevraagd. Dat komt doordat raadsleden te weinig zicht hebben op de diensten van de ODZOB. ● Ondanks dat de raad onvoldoende zicht heeft op de ODZOB en daardoor onvoldoende in control is, wordt op thema's als het milieubeleid en metingen van de luchtkwaliteit, gerapporteerd aan de raad en worden de thema's actief behandeld.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• In 2018 kreeg de gemeente Son en Breugel een onvoldoende voor de taakuitvoering. Sindsdien staat de gemeente onder toezicht van de provincie. In juli 2019 zijn nieuwe afspraken gemaakt met betrekking tot VTH. Hierbij dreigde de provincie met een volgende stap op de bestuurlijke interventieladder, indien afspraken niet tijdig zouden worden nagekomen. • De gemeente heeft ingegrepen door de formatie voor toezicht en handhaving uit te breiden. Dit staat feitelijk los van de samenwerking met de ODZOB. • Een van de doelstellingen van Son en Breugel is om de relatie met de ODZOB in kaart te brengen omdat het versnipperd is binnen de organisatie en daardoor mogelijk niet efficiënt en effectief. Son en Breugel wil op die manier komen tot een structuur met heldere lijnen en één aanspreekpunt die de integraliteit bewaakt, waardoor de raad in control komt.

Gemeente Veldhoven





Motivatie arrangement
De gemeente Veldhoven neemt in 2020 volgens het werkprogramma voor € 166.497 verzoektaken af. Dat is 52% ten opzichte van het totaal. Veldhoven neemt daarmee relatief veel verzoektaken af. Veldhoven is een regiegemeente. Daar waar specialisme en capaciteit ontbreken, worden taken overgedragen naar de ODZOB. Veiligheid is een speerpunt, met name bij bedrijven.

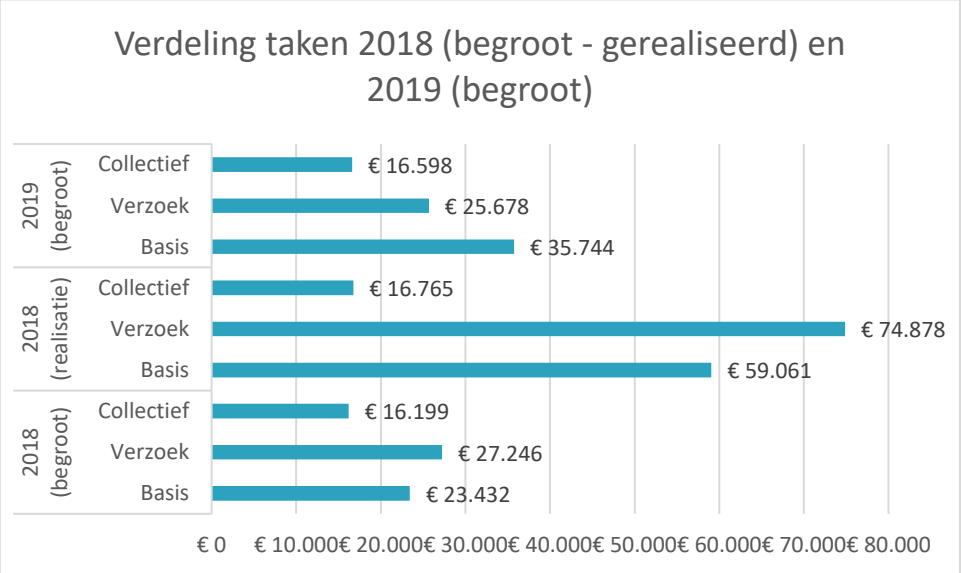
Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Ja, het beleidsplan VTH is vastgesteld door het college op 10 april 2018. Op 21 januari 2020 is het uitvoeringsplan VTH 2020 vastgesteld door het college.
ROK Vergunningverlening	Ja, integraal onderdeel van het uitvoeringsplan VTH 2020 dat is vastgesteld op 21 januari 2020.
ROK Milieutoezicht	Ja. nogmaals verlengd met vastgestelde Uitvoeringsplan VTH 2020 op 21 januari 2020.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● Ambtelijk wordt er gestuurd via de accounthouder. Zeswekelijks wordt de voorgang van het werkprogramma doorgesproken. Bij onvoldoende voortgang in het werkprogramma wordt er via de ambtelijke lijn geschakeld met de ODZOB. ● Ambtelijk kan er subregionaal meer verbinding worden gezocht om gezamenlijk positie in te nemen richting de ODZOB. ● Ambtelijk is men onvoldoende in control op de collectieve taken	● De zienswijzen op de begroting worden gezamenlijk ambtelijk en bestuurlijk op papier gezet aan de voorkant en aangeboden aan de raad. De raad kan over deze zienswijzen dan besluiten. In de raad worden de zienswijzen, volgens het bestuurslid, overwegend als hamerstuk behandeld. ● Bestuurlijk speelt nu de discussie over het aanbrengen van focus: waar moet de ODZOB wel en waar niet over gaan? Het AB spreekt de ODZOB nu gezamenlijk aan op de neiging te veel naar zich toe te willen trekken. ● Subregionaal worden vergaderingen, in tegenstelling tot andere GR'en, bestuurlijk niet vooraf afgestemd. Hier zou qua bestuurlijke sturing meer op gewonnen kunnen worden.	● Raad is verdeeld tevreden over de sturingsmogelijkheden. Enerzijds vinden raadsleden dat, als uitvoeringsorganisatie op afstand, de sturingsinvloed van de raad beperkt hoort te zijn. Anderzijds ervaren raadsleden vanwege gebrek aan informatie te weinig invloed uit te kunnen oefenen. ● De raad heeft zienswijzen ingediend op de begroting 2020 op de onderwerpen integraliteit van opgaven van GR'en en het ontbreken van krimpscenario's in de begroting. De zienswijzen zijn als hamerstuk behandeld en inhoudelijk vastgesteld in de ambtelijke en de bestuurlijke samenwerking. ● De raad heeft behoefte aan korte bondige info over de ODZOB in relatie tot het eigen VTH-beleid zodat er, indien nodig, bijgestuurd kan worden

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Veldhoven bekijkt per taak welke partij deze het meest doeltreffend en doelmatig kan uitvoeren. Er zijn geen principeafspraken over het wegzetten van taken bij de ODZOB. De ODZOB is wel de prefered supplier van Veldhoven als het gaat over de taakgebieden VTH. • Veldhoven werkt intensief samen met Waalre en Best. Op dit subregionale niveau zijn het thema 'Omgevingswet' en samenwerkingsafspraken onderwerp van discussie.

Gemeente Waalre





Motivatie arrangement
De gemeente Waalre neemt in 2020 voor € 28.798 verzoektaken af. Dat is 29% ten opzichte van het totaal. Waalre neemt daarmee relatief weinig verzoektaken af. Niet-wettelijke taken worden geregeld bij marktpartijen belegd.

Document	Toelichting
Lokaal VTH-beleid	Ja, het beleidsplan Leefomgeving 2019-2013 (VTH) is vastgesteld door het college op 18 juni 2019.
ROK Vergunningverlening	Nee, wordt volgens planning in januari 2020 door het college vastgesteld.
ROK Milieutoezicht	Ja, op 5 maart 2019 vastgesteld door het college.

Sturing		
Ambtelijk	*Bestuurlijk*	*Gemeenteraad*
● Ambtelijk vindt regelmatig het gesprek plaats over de voortgang van de ODZOB. De communicatie hierover wordt als onvoldoende ervaren en vergt pro-activiteit van de ambtenaar zelf. Voortgangsoverzichten zijn niet altijd actueel. ● Omdat Waalre zelf ambtelijk voldoende kennis en capaciteit heeft, kan ze kritisch zijn richting de ODZOB en als gelijkwaardige partner sturen op de voortgang. ● Ambtenaren vanuit Waalre doen bewust mee aan werkgroepen van de ODZOB om grip te behouden.	● De portefeuillehouder ervaart invloed uit te kunnen oefenen in AB-vergaderingen. De portefeuillehouder ziet het ook als de rol van kleine gemeenten om zich kritisch uit te blijven spreken; met name op de groeidrift van de ODZOB. ● De portefeuillehouder ervaart bestuurlijk te kunnen interveniëren in direct contact met de directeur en de ambtelijke lijn. Ter illustratie: met de directeur ODZOB en met de eigen ambtelijk accounthouder heeft het gesprek over de mandatering van communicatie middels brieven plaatsgevonden. De kwaliteit hierop was onvoldoende. Op dit thema zijn nu meer ervaren medewerkers vanuit de ODZOB ingezet waardoor de kwaliteit nu wordt gewaarborgd.	● De raad heeft als uitgangspunt om altijd zienswijzen in te sturen. Deze zijn vaak financieel van aard (overheadkosten). Voor 2020 is aangegeven het eens te zijn met de begroting. ● De ODZOB is bestempeld als collegeregeling. De raad vertrouwt portefeuillehouder als toegang tot de ODZOB en ervaart dat de sturing op de voortgang vooral een ambtelijke aangelegenheid is.

Lokale actualiteiten/bijzonderheden
• Waalre profileert zich in de regio als woongemeente. Hierdoor maakt ze andere keuzes ten opzichte van stedelijke gemeenten, zoals Eindhoven en Helmond. 'Geluid' en 'geur' hebben binnen de gemeente prioriteit. • Waalre werkt intensief samen met Best en Veldhoven; op dit subregionale niveau zijn het thema 'Omgevingswet' en samenwerkingsafspraken onderwerp van discussie. • De gemeente Waalre zet uit kostenoogpunt relatief veel taken weg in de markt.

Bijlage II. Overzicht geïnterviewden

Gemeente	Gremium	Datum	Naam
Best	Ambtelijk	30-10-2019	Ellen Gennissen, Roelof Wolf
Best	Bestuurlijk	30-10-2019	Marc van Schuppen
Best	Raad	30-10-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Best
Eindhoven	Ambtelijk	12-11-2019	Hans Verhoeven
Eindhoven	Bestuurlijk	12-11-2019	Rik Thijs
Eindhoven	Raad	12-11-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Eindhoven
Geldrop-Mierlo	Ambtelijk	23-10-2019	Hans van Santvoort
Geldrop-Mierlo	Bestuurlijk	23-10-2019	Rob van Otterdijk
Geldrop-Mierlo	Raad	23-10-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Geldrop-Mierlo
Gemert-Bakel	Ambtelijk	14-11-2019	Wim Willems, Marc Kerkhof
Gemert-Bakel	Bestuurlijk	14-11-2019	Anke van Extel-van Katwijk
Gemert-Bakel	Raad	14-11-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Gemert-Bakel
Laarbeek	Ambtelijk	13-11-2019	Pieter Schouw, Hennie van der Wal
Laarbeek	Bestuurlijk	13-11-2019	Frank van der Meijden
Laarbeek	Raad	13-11-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Laarbeek
Nuenen	Ambtelijk	02-12-2019	Gert Koops
Nuenen	Bestuurlijk	02-12-2019	Joep Pernot
Nuenen	Raad	02-12-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Nuenen
Son en Breugel	Ambtelijk	06-11-2019	Jan van den Braak
Son en Breugel	Bestuurlijk	06-11-2019	Paul van Liempd
Son en Breugel	Raad	06-11-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Son en Breugel
Veldhoven	Ambtelijk	04-11-2019	Marcel van der Ven, Leen van Gameren,
Veldhoven	Bestuurlijk	04-11-2019	Jeroen Rooijakkers
Veldhoven	Raad	04-11-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Veldhoven
Waalre	Ambtelijk	21-11-2019	Heidi Claassen
Waalre	Bestuurlijk	21-11-2019	Alexander van Holstein
Waalre	Raad	21-11-2019	Vertegenwoordiging raadsleden Waalre
ODZOB	Accountmanagers	02-12-2019	Danny van de Waardenburg, Henri van Heeswijk, Monique Reuvers
ODZOB	Directeur	02-12-2019	Marloes Tolsma
ODZOB	Voorzitter DB	02-12-2019	Marc van Schuppen

Bijlage III. Bronnenoverzicht

Algemeen en ODZOB documenten

- Aanbiedingsbrieven voorlopige jaarstukken aan raden 2017, 2018, 2019
- Bijlage Vergadering Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 27-06-2019
- Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023, 27-05-2019
- Besluit omgevingsrecht (Bor, artikel 7.2) procescriteria
- Bouwstenen bestuursopdracht (Bijlage 4.b.2. Bestuursopdracht en financiële dekking programma Omgevingswet, 21-11-2019
- Concernplan ODZOB 2019-2022, 23-11-2018
- Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, artikel 2 lid 3
- Gewijzigde Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2015 (inwerkingtreding 09-02-2017)
- Handreiking Accountmanagement voor ODZOB en opdrachtgevers, 24-08-2018
- Jaarrekeningen ODZOB 2016, 2017, 2018
- Notulen Vergadering Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant d.d. 21 november 2019
- ODZOB Kadernota begroting 2020, 29-11-2018
- ODZOB Begroting 2020 en meerjarenraming 2021-2023
- Ontwerpbegroting 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020
- Kadernota Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2018 (versie 24-11-2016)
- Kadernota Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 2020 (versie 29-11-2018)
- Kamerbrief 'Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 29 juni 2018
- Notitie toelichting op resultaten Financiële Benchmark, OmgevingsdienstNL
- Notulen Vergadering Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant d.d. 21 november 2019
- Provincie Noord-Brabant Arena Pro-Facto (2018) De staat van het mandaat. Onderzoek naar verbetering van de kosteneffectiviteit van de organisatie en werkprocessen van VTH-taken.
- Rapport Financiële benchmark bij Omgevingsdiensten, 2017. Beschikbaar gesteld door de gemeente Eindhoven.
- ROK Vergunningverlening (ROK-VV) ODZOB 2020-2023
- ROK Milieutoezicht 2018
- Speelhuis Manifest (Bijlage 4.b.5. Bestuursopdracht en financiële dekking programma Omgevingswet, 21-11-2019
- Vergadering AB 21 november 2019: Bijlage 5.a AB-voorstel verdeelsleutel collectieve taken_1.pd
- Verslag AB-vergadering, 05-10-2017
- Voorstel Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht 2018, vergadering AB 22 november 2018

Gemeentespecifieke documenten

NB. Veel documenten die ontvangen zijn via de gemeenten vertonen dubbelingen met de geraadpleegde documenten vanuit de ODZOB. Deze documenten zijn niet opgenomen in de bronnenlijst hieronder.

<u>Best</u>

- Afwegingskader en checklist ODZOB BL15-01566
- Amendement ten aanzien van conceptbesluit Intergemeentelijke Samenwerking, 30-03-2015
- Beleidsnotitie 'kaders P&C documenten' vier Gemeenschappelijke Regelingen, 19-09-2016
- Collegebesluit Uitvoeringsprogramma VTH 2019, 29-01-2019

- Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant tussentijdse rapportage, 29-04-2014
- Raadsvoorstel Implementatieplan Intergemeentelijke Samenwerking, 30-03-2015
- Uitvoeringsprogramma VTH 2019 IN19-00016
- Voorlopige jaarstukken 2018 ODZOB, 11-04-2019
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019
- Zienswijze ontwerp begroting ODZOB en meerjarenraming 2017-2019, 23-04-2015
- Zienswijze ontwerp begroting ODZOB en meerjarenraming 2018-2020, 07-04-2016
- Zienswijze ontwerpbegroting 2020 Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant & Voorlopige cijfers jaarrekening 2018, 29-03-2019
- Zienswijze ontwerpbegroting 2018 Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 19-04-2017

Eindhoven

- 2019 opdracht VTH 2de kwartaal versie 2
- Artikel Arena consulting 2014-Sep-Okt-P30-P33_DemocratischeControle_Smits-Buissink-Brady, september-oktober 2014
- Brabants provinciaal uitvoeringsprogramma IOV 2019 Definitief
- E-mail 'Formele klacht: niet nakomen van afspraken', 25-1-2019
- HANDHAVINGSNOTA LEEFOMGEVING 2018 - 20221
- Raadsinformatiebrief Handhavingsnota Leefomgeving 2018-2021 en het Toezicht- en Handhavingsprogramma 2018
- Opdrachtverstrekking voor Werkprogramma Eindhoven ODZOB VTH 2019
- Verantwoording 2e kwartaal TH waarnemingen
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Geldrop-Mierlo

- 191002 AB-voorstel 1 aansluiting werkgeversvereniging GGR
- 191002 Brief gemeenten - provinciale staten lidmaatschap vereniging voor GGR
- 2019-11-26 besluit college Geldrop-Mierlo 2019-055302, vaststelling Regionaal Operationeel Kader Vergunningverlening, 12-11-2019
- Raadsbesluit Handhavingsbeleidsplan 'Samen gericht handhaven!', 06-12-2017
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Gemert-Bakel

- 20171123 Ontwerpbesluit aansluitingsovereenkomst ODZOB-BIZOB
- 20171211 aansluitovereenkomst VRBZO-BIZOB
- 20180101 Detailoverzicht projecten tm december 2017 Gemert-Bakel
- 20180315 Uitnodiging raadsinfobijeenkomst ontwerp-Begroting 2019 Verbonden Partij...
- 20181218 getekende DVO 2019 2022 Gemert-Bakel
- 20190901 Detailoverzicht projecten tm augustus 2019 gemeente Gemert-Bakel
- Beleidsregel ruimtelijke ontwikkelingen en geurhinder 2013 Raadsbesluit, 06-02-2014
- Gebiedsindeling behorende bij geurverordening en geurbeleid
- Geurverordening Gemert-Bakel raadsbesluit, 06-02-2014
- Handreiking veehouder en volksgezondheid BPO defversie 09-03-2016
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Laarbeek

- B&W besluit document Aanpak Stikstof, 16-07-2019
- B&W besluit document Rapportage budget ODZOB 2018, 12-09-2018
- Mandaatbesluit burgemeester en wethouders van Laarbeek - Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 13-10-2016
- Ondertekend_Raadsinformatiebrief-document Aanpak Stikstof, 10-07-2019
- Ondertekend_Raadsinformatiebrief Rapportage budget ODZOB 2018
- Werkafspraken overige WABO taken ODZOB en Laarbeek, 17-05-2016
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Nuenen
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Son en Breugel
- Mailwisseling: FW OD on Tour 16 tm 20 september; inschrijven!, 26-08-2019
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Veldhoven
- 17-wk24 Aansluitingsovereenkomst ODZOB - BIZOB, bijlage 2 informatienota
- 18-wk28-I Gem Reusel-De Mierde 15-3-2018 Zienswijze alg reserve ODZOB
- Beleidsplan VTH Veldhoven, 14-04-2018
- Informatienota raad Uitvoeringsprogramma VTH, 14-04-2018
- Uitvoeringsprogramma VTH 2019
- Vergaderstukken i.h.k.v. de omgang van het bestuur van de gemeente Veldhoven met de diverse samenwerkingsverbanden (waaronder ODZOB), 15-05-2015
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019

Waalre
- Beleidsplan Leefomgeving 2019-2023, 18-06-2019
- Bijlagenboek Leefomgeving 2019-2023, 18-06-2019
- Overzicht diverse behandelingen ODZOB in de raad van Waalre, 30-09, 2019
- Werkprogramma 2018
- Werkprogramma 2019