

Klaar voor de toekomst?

Op weg naar een robuuste Omgevingsdienst IJmond



Rekenkamers van de gemeenten Bloemendaal, Haarlem,
Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen en
Zandvoort en de Randstedelijke Rekenkamer

Deel I Bestuurlijke nota

December 2025

Inhoud

Leeswijzer	2
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	3
1.2 De ODIJ: taken en governance	5
1.3 Onderzoeksaanpak	7
2. Conclusies	11
2.1 Hoofdconclusie	11
2.2 Beantwoording van de deelvragen	15
3. Aanbevelingen	26
4. Bestuurlijke reacties	30
5. Nawoord	38

De foto op de omslag is beschikbaar gesteld door de Omgevingsdienst IJmond.

Leeswijzer

Dit is het rapport van het onderzoek naar de aansturing van de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) en het lopende proces om de omgevingsdienst robuust en toekomstbestendig te maken. Het is een onderzoek van de Rekenkamers van de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen en Zandvoort en de Randstedelijke Rekenkamer.

Het rapport bestaat uit twee delen: deel I de bestuurlijke nota en deel II de nota van bevindingen.

Voor u ligt deel I, de bestuurlijke nota. Deze nota begint met de aanleiding en de context van het onderzoek. Daarna volgen de conclusies die de rekenkamers trekken uit het onderzoek en de aanbevelingen zij aan die conclusies verbinden. De bestuurlijke nota wordt afgesloten met een verkorte weergave van de bestuurlijke reacties van de bestuurscolleges van de betrokken gemeenten en provincie en een nawoord van de rekenkamers. Hoewel de bestuurlijke nota een zelfstandig leesbaar deel van het eindrapport is, kan het voor een goed begrip van het onderzoek nuttig zijn de nota van bevindingen te lezen.

Deel II van het rapport, de nota van bevindingen, doet verslag van de onderzoeksvragen, de aanpak, het normenkader en de bevindingen. Een aparte bijlage bij deze nota, 'Deelnemers in beeld', beschrijft de specifieke omstandigheden en afspraken die gelden voor elke individuele gemeente en voor de provincie Noord-Holland als deelnemers aan de ODIJ.

De nota van bevindingen is opgesteld door TwynstraGudde onder begeleiding van de gezamenlijke rekenkamers. De rekenkamers zijn verantwoordelijk voor de inhoud van het gehele onderzoeksrapport.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is de afgelopen jaren meermaals onderwerp van kritische onderzoeken, evaluaties en rapporten geweest. Een belangrijk moment was het onderzoek van de commissie-Van Aartsen die in maart 2021 haar rapport *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* presenteerde. De commissie constateerde dat het VTH-stelsel onvoldoende functioneerde door versnippering, gebrek aan onafhankelijkheid en onvoldoende middelen. In navolging hiervan is het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH) gestart.

De robuustheidscriteria

Het IBP-VTH heeft zes pijlers. Een belangrijk thema (pijler 1) uit het IBP-VTH is de *robuustheid van de omgevingsdiensten*. Robuustheid gaat over de mate waarin de deelnemers in het stelsel in staat zijn de opgaven in de toekomst zelfstandig uit te voeren en de mate waarin de organisaties in staat zijn continuïteit op de primaire taken te borgen. De basis van de *robuustheid* is verwoord in zes *key performance indicators* (kpi's) ofwel robuustheidscriteria:

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

6. **Regionale congruentie** De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Ook de ODIJ werkt aan deze robuustheid. Na een eerste toets van de plannen door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) in september 2024 werd echter geconstateerd dat de robuustheid van de ODIJ, net als van veel andere omgevingsdiensten, onvoldoende was.

Aanleiding rekenkameronderzoek

De ODIJ heeft daarom voor 2025 onder andere de gemeente Heemskerk gevraagd om extra middelen om de taken goed te kunnen uitvoeren. In deze periode bereidde de gemeente zich voor op financiële krapte. Raadsleden van de gemeente Heemskerk hebben in 2024 aangegeven (te) beperkt zicht te hebben op de robuustheid en (kosten)effectiviteit van de ODIJ. In de raadsvergadering van juni 2024 is gevraagd of de Rekenkamer Heemskerk onderzoek wil doen naar de robuustheid op de middellange (drie tot vijf jaar) termijn. De Rekenkamer Heemskerk heeft daarmee ingestemd en heeft de rekenkamers in de regio uitgenodigd om het onderzoek gezamenlijk op te pakken. Dat heeft geleid tot een samenwerking tussen de rekenkamers van de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen en Zandvoort en de Randstedelijke Rekenkamer. Zij zijn gezamenlijk opdrachtgever voor dit onderzoek.

Traject robuustheid en toekomstbestendigheid ODIJ

Omdat de ODIJ aan de robuustheidscriteria moet voldoen, doorloopt de ODIJ sinds 2024 een ontwikkeltraject. De ODIJ focust daarbij niet alleen op het zelfstandig voldoen aan de robuustheidscriteria, maar onderzoekt ook de toekomstbestendigheid van de organisatie.

De ODIJ volgt in het ontwikkeltraject drie sporen:

1. Programma herijking Gemeenschappelijke Regeling (GR) en governance
2. Programma herijking financieringsstructuur
3. Verkenning toekomstscenario's

De samenwerkende Rekenkamers hebben begin 2025 een gesprek gevoerd met de ODIJ om zicht te krijgen op het ontwikkeltraject dat de ODIJ was gestart en om te voorkomen dat er met dit onderzoek overlap plaatsvindt met dit traject.

Op het moment van schrijven van de bestuurlijke nota (november 2025) is het ontwikkeltraject van de ODIJ nog niet afgerond. In 2026 zal er (verdere) besluitvorming plaatsvinden over de governance, financieringsstructuur en de toekomstscenario's. De conclusies en aanbevelingen van dit

Rekenkameronderzoek kunnen de raden en Staten bij deze besluitvorming ondersteunen.

1.2 De ODIJ: taken en governance

De taken

Het takenpakket van een omgevingsdienst bestaat uit de wettelijk voorgeschreven taken, ook wel basistaken genoemd, en de bovenwettelijke taken of 'plustaken'. De wettelijke taken van een omgevingsdienst zijn primair het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving op gebied van milieu, natuur, bodem en bouw voor gemeenten en provincies. Een omgevingsdienst adviseert gemeenten en provincies ook bij beleidsvorming en voert projecten uit met betrekking tot duurzaamheid en energie.

De wettelijke taken vallen onder de Omgevingswet en specifieke milieu- en bouwregelgeving en zijn:

- Vergunningverlening: omgevingsdiensten verlenen vergunningen aan bedrijven en bij bouw- en ruimtelijke plannen. Dit kan ook specifiek gaan om de zogenaamde BRIKS-taken: Bouwen, Ruimtelijke ordening, Inrit, Kappen en Slopen.
- Toezicht: ze houden toezicht op de naleving van milieu- en bouwregels, zowel periodiek als themagericht (bijvoorbeeld op brandveiligheid, geurhinder, of bodemverontreiniging).
- Handhaving: bij het niet naleven van regels treden ze handhavend op, wat kan leiden tot sancties.
- Adviseren: omgevingsdiensten geven gevraagd en ongevraagd advies aan gemeenten en provincies, met name op het gebied van milieu, bouw, bodem, externe veiligheid en duurzaamheid.
- Adviseren in beleid: ze adviseren bij het formuleren van beleid en kunnen beleidsmakers voorzien van praktijkervaring en gegevens uit hun werkgebied.

De plustaken zijn vastgelegd in Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) tussen de omgevingsdienst en de deelnemende overheden. Die afspraken kunnen per omgevingsdienst en per deelnemer verschillen: de ene gemeente of provincie kan meer diensten afnemen dan de andere.

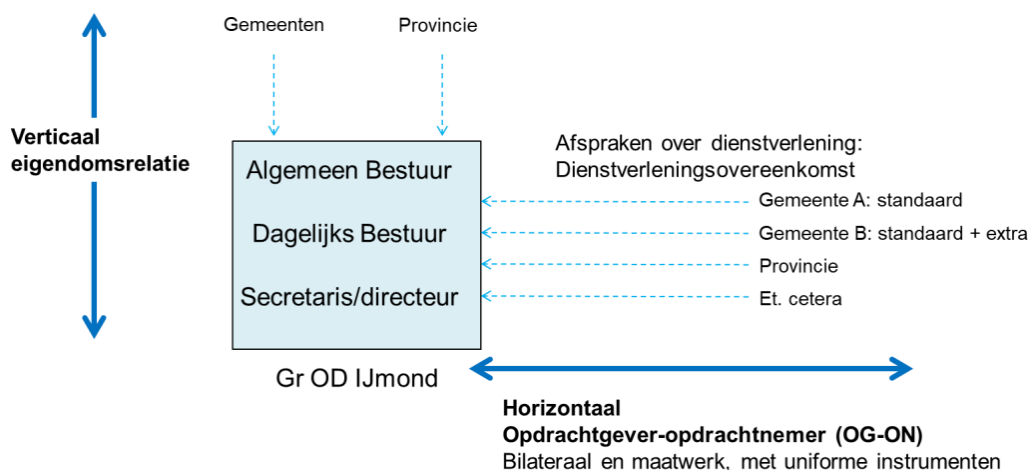
Voor de ODIJ is in de gemeenschappelijke regeling de volgende doelomschrijving vastgelegd: "Het openbaar lichaam is primair ingesteld in het belang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in het samenwerkingsgebied."

De governance

De ODIJ is een openbaar lichaam, ingesteld op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het bestuur van de dienst bestaat uit het Algemeen Bestuur (AB), het Dagelijks Bestuur (DB) en de voorzitter (aangewezen vanuit het AB). De directeur is het hoofd van de dienst en secretaris van het bestuur. De leden van het AB worden verkozen vanuit de colleges van de verschillende deelnemers. Alle leden van het AB zijn portefeuillehouders Milieu in de deelnemende gemeenten, plus de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland met de eigenaarsrol omgevingsdiensten in zijn portefeuille. Vier leden van het DB worden door het AB aangewezen uit de leden van het AB die zijn aangewezen door de colleges van de gemeenten Beverwijk, Haarlem, Heemskerk en Velsen. Het vijfde lid wordt aangewezen door de overige colleges. De leden van het DB zijn ook onderdeel van het AB. Het AB wijst uit haar leden de voorzitter aan.

Elk lid van het AB heeft één stem. Besluiten worden bij meerderheid van stemmen genomen. In het geval van hoofdelijke oproeping, iets dat in de praktijk zelden voorkomt, geldt een gewogen stemverhouding naar financiële inbreng van de deelnemers voor het nemen van besluiten. Het gaat daarbij om de omvang van de jaarlijkse financiële bijdrage van de deelnemer aan de GR-taken in de ODIJ.

De gemeenten en provincie vervullen twee belangrijke rollen ten aanzien van de ODIJ: de *eigenaars*- en de *opdrachtgeversrol*. Gemeenten en provincie moeten er als *eigenaar* voor zorgen dat de ODIJ in staat wordt gesteld om de ingezette strategie en opgaven te kunnen vervullen. Anderzijds willen gemeenten en provincie er als *opdrachtgever* voor zorgen dat dit vanuit het lokale (en regionale) belang op een effectieve en efficiënte manier gebeurt. Voor een robuuste en effectieve organisatie zijn beide rollen van belang.



Sturing vanuit raden en Staten

Bij een gemeenschappelijke regeling is sprake van verlengd lokaal bestuur. Bij de omgevingsdienst werken de colleges samen. Gemeenteraden en Provinciale Staten zijn zelf geen partij in dit samenwerkingsverband. Zij gaan immers ook niet op gemeentelijk of provinciaal niveau over de uitvoering van college taken. Wel kunnen raden en Staten daar via kaderstelling en controle op sturen. Ook kunnen zij een mandaat meegeven aan een wethouder of gedeputeerde die naar een vergadering van het algemeen bestuur van een openbaar lichaam gaat.

De Wgr is per 1 juli 2022 gewijzigd met als doel de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Dat gebeurt via het introduceren van nieuwe instrumenten voor de gemeenteraden (zienswijzen, evaluatie, regionale raadsadviescommissie, regionale enquêtecommissie), het versterken van de onderzoeksmogelijkheden van de decentrale rekenkamers en het regelen van inspraak op regionaal niveau.

1.3 Onderzoeksaanpak

In deze paragraaf gaan we in op het doel, de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak.

Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek moet inzichtelijk worden of het proces dat tussen 2024 en 2026 wordt uitgevoerd om te komen tot een robuuste ODIJ een solide proces is, waarin de juiste bouwstenen worden gebruikt en de juiste stappen worden gezet. Daarnaast wordt onderzocht of de onderzoeken die in dat kader en in die periode zijn en/of worden uitgevoerd een adequaat en volledig beeld geven van de oorzaken van het huidige gebrek aan robuustheid en van de oplossingsrichtingen. De informatie die beschikbaar is en komt via de ODIJ, alsmede uit de andere relevante onderzoeken en processen (IBP-VTH), moet helder en toegankelijkheid worden samengevat en op volledigheid en soliditeit zijn getoetst.

Met dit onderzoek wordt vervolgens helder gemaakt op welke wijze de gemeenten en de provincie Noord-Holland kunnen bijdragen aan het versterken van de robuustheid van de ODIJ. Daarbij is de rol van alle betrokken bestuursorganen relevant: het Algemeen en Dagelijks Bestuur van de ODIJ, Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Holland en de colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Het doel is om duidelijk te maken hoe de informatiestromen en sturingsinstrumenten zijn gebruikt in relatie tot het geconstateerde gebrek aan robuustheid. Ook moet inzichtelijk worden hoe de informatiestromen en het gebruik van sturingsinstrumenten in de toekomst kunnen worden aangewend voor een

effectievere aansturing van de ODIJ en hoe deze kunnen bijdragen aan de versterking van de robuustheid.

De scope van dit onderzoek is de periode tussen 2022 en 2025, waarbij het onderzoek van de commissie-Van Aartsen uit maart 2021 is betrokken in de context.

Centrale vragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

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

Deelvragen

Om de centrale vragen te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

ODIJ in beeld

1. Hoe ziet het huidige stelsel van de ODIJ eruit?
2. Wie zijn hierin betrokken en wat zijn hun rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het stelsel? Is dit voldoende helder voor de gemeenteraden en Provinciale Staten?
3. Hoe zijn de prestaties en de kosten van de ODIJ in vergelijking tot andere omgevingsdiensten? *

* Deze informatie wordt gebaseerd op het Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH dat op dit moment in uitvoering is. Verwacht wordt dat de meest recente data in het najaar van 2025 beschikbaar zijn. De vergelijkende data zullen als bijlage worden toegevoegd aan deze rapportage.

Proces robuustheid

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

Informatievoorziening en sturing

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

Leren

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

Dit onderzoek is opgebouwd uit de volgende stappen:

- *Startgesprek* Er heeft een startgesprek plaatsgevonden met de begeleidingscommissie vanuit de Rekenkamers en het onderzoeksteam. Tijdens dit gesprek zijn de onderzoeksvragen, het normenkader en de planning vastgesteld en zijn praktische werkafspraken gemaakt.
- *Informatie-uitvraag* Vervolgens is bij de ambtelijk contactpersonen van de gemeenten, de provincie en de ODIJ de benodigde documentatie opgevraagd.
- *Documentenstudie* In deze stap zijn verschillende documenten bestudeerd die inzicht bieden in het ontwikkeltraject om tot een toekomstbestendige omgevingsdienst te komen en in de informatievoorziening en sturing hierover aan en door de gemeenten en provincie.
- *Gespreksronde* In deze stap zijn met de volgende partijen interviews en sessies gehouden:
 - Ambtelijke vertegenwoordiging (per gemeente/provincie)
 - Bestuurlijke vertegenwoordiging (per gemeente/provincie)
 - Sessie met raden en Provinciale Staten (per gemeente/provincie)
 - Directie/MT Omgevingsdienst IJmond
- *Rapportage* In deze stap is gewerkt aan de nota van bevindingen. Ook is gewerkt aan het bijlagenrapport *ODIJ – Deelnemers onderzoek in beeld*, waarin de beelden per deelnemer zijn opgenomen. De conceptnota en het bijlagenrapport zijn verstuurd voor ambtelijk wederhoor onder de verschillende deelnemers. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen zijn voor wederhoor aan de onderscheiden besturen voorgelegd.

- *Presentatie* Na aanbieding en openbaarmaking van het eindrapport zullen de rekenkamers in samenwerking met de onderzoekers een centrale toelichting op het onderzoek organiseren.

2. Conclusies

2.1 Hoofdconclusie

De hoofdconclusie bestaat uit twee delen. Het eerste deel geeft antwoord op de eerste centrale onderzoeksvraag:

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

De rekenkamers komen tot het volgende antwoord:

De bouwstenen in het ontwikkeltraject voor een robuuste en toekomstbestendige OD IJmond zijn de herijking van de gemeenschappelijke regeling en governance, herijking van de financieringsstructuur en verkenning van toekomstscenario's. Uit het onderzoek blijkt dat deze bouwstenen worden gebruikt. Naar oordeel van de rekenkamers gebeurt dit overwegend op een goede wijze. De belangrijkste uitzondering daarop is het omzetcriterium (kpi 1). Daaraan zal op 1 april 2026 niet worden voldaan. De ODIJ legt dat goed onderbouwd aan de deelnemers uit.

Op het moment van het schrijven van dit rapport is het nog niet geheel duidelijk hoe de Rijksoverheid hierop zal reageren. Ook is het nog onduidelijk wat de deelnemende gemeenten en provincie als een passende omvang van taken en financiën beschouwen en of zij daarmee voldoen aan het omzetcriterium, zodat de ODIJ voldoende robuust is om provinciale en gemeentelijke ambities en doelen te kunnen realiseren.

De ODIJ zal, net als alle andere omgevingsdiensten, op 1 april 2026 moeten voldoen aan de zes criteria die door de Rijksoverheid in het kader van het IBP-VTH verplicht zijn gesteld. Deze criteria hebben betrekking op minimale omvang, kwaliteitscriteria, innovatie, weerstandsvermogen, business intelligence en regionale congruentie. In 2024 constateerde het ministerie van IenW dat de robuustheid van de ODIJ onvoldoende was. Mede naar aanleiding hiervan is de ODIJ de afgelopen jaren meermaals onderwerp geweest van onderzoek. Uit de onderzoeken kwam het beeld naar voren van een omgevingsdienst met 'twee gezichten'. Enerzijds wordt de dienst gewaardeerd om de nabijheid, het informele en innovatieve karakter en de wil om snel te reageren op opdrachten

van de deelnemers. Anderzijds is het evenwicht tussen de opdracht, middelen en capaciteit uit balans geraakt en is er onvoldoende scherpte in de rolverdeling en sturing. Er is onder de deelnemers een breed gedragen beeld dat de ODIJ stappen moet zetten om de basis op orde te brengen.

Ingegeven door het feit dat de ODIJ aan de robuustheidscriteria moet voldoen, werkt de ODIJ sinds 2024 aan een gestructureerd ontwikkeltraject. Hierbij richt de ODIJ zich niet alleen op het op 1 april 2026 voldoen aan de robuustheidscriteria, maar onderzoekt breder de eigen toekomstbestendigheid. De ODIJ volgt hierbij drie sporen:

1. Herijking van de Gemeenschappelijke Regeling en governance
2. Herziening van de financieringsstructuur en
3. Verkenning van toekomstscenario's.

In dit ontwikkeltraject is er een aantal duidelijke succesfactoren, namelijk de bestuurlijke en ambtelijke collectiviteit in de samenwerking, de snelheid en intensivering van besluitvorming en transparante communicatie.

Als het gaat om de robuustheidscriteria constateren we dat de ODIJ niet tijdig aan een minimale omzet (kpi 1) zal voldoen. De omvang van het huidige takenpakket sluit niet aan bij het criterium. Dit zorgt voor onzekerheid bij de deelnemers over de gevolgen op lange termijn. Wat het Rijk zal besluiten als de ODIJ niet voldoende omzet kan realiseren, is nog niet geheel duidelijk. Het ministerie van IenW heeft op dit moment een wetsvoorstel ter consultatie liggen voor het juridisch borgen van de robuustheidscriteria. In een Kamerbrief van 23 september 2025 geeft de minister aan dat de omgevingsdiensten vanaf 1 april 2026 gemonitord zullen worden via de Staat van VTH. Voor omgevingsdiensten die op 1 april 2026 nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria voorziet de minister een halfjaarlijkse rapportage tot het moment dat zij wel voldoen, naast monitoring via de Staat van VTH.

Ook is het onduidelijk wat de deelnemers als een passende omvang van taken en financiën beschouwen en of zij daarmee voldoen aan het omzetcriterium, zodat de ODIJ voldoende robuust is om provinciale en gemeentelijke ambities en doelen te kunnen realiseren. De VTH-opgaven worden complexer en de ODIJ moet voldoende taken en omzet hebben om een kwalitatieve bijdrage te leveren aan de fysieke leefomgeving. De robuustheid van de dienst maakt daarom nadrukkelijk onderdeel uit van het ontwikkeltraject.

We concluderen dat bij de deelnemers, zowel bestuurlijk als ambtelijk, vertrouwen is dat met dit traject de uitvoering op het minimale noodzakelijke niveau wordt gebracht en dat er op deze manier een gezamenlijk vertrekpunt ontstaat voor verdere samenwerking en/of fusie, ook na 1 april 2026. De bevindingen van dit rekenkameronderzoek ondersteunen dat vertrouwen.

De tweede centrale onderzoeksvraag is:

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

De rekenkamers komen tot het volgende antwoord op deze vraag:

De afspraken over de informatievoorziening worden in de praktijk nageleefd, maar de kwaliteit ervan schiet tekort. Documenten worden tijdig opgeleverd en de raden en Staten worden tijdig in positie gebracht om zienswijzen in te dienen. De informatievoorziening aan de raden en Staten is echter kwalitatief (nog) niet op orde. De informatievoorziening zorgt voor een periodieke overdaad aan informatie en is onvoldoende toegankelijk en vaak technisch van aard. Dat maakt het beperkt mogelijk om goed te monitoren en/of (bij) te sturen op de opdracht en de bijdragen van de ODIJ aan de vastgestelde ambities en doelen. Hierbij speelt ook dat het vooral in de raden en Staten ontbreekt aan een gedeeld beeld van de gewenste kwaliteit van de informatievoorziening.

Deelnemers hebben in de afgelopen jaren in gezamenlijkheid te beperkt gestuurd op de continuïteit van de ODIJ. Bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap worden in de meeste gevallen niet expliciet onderscheiden. Van alle deelnemers heeft alleen de provincie beide rollen ambtelijk en bestuurlijk gescheiden. Tot de start van het ontwikkeltraject in april 2024 lijkt bij de sturing op de ODIJ het opdrachtgeversbelang geprevaleerd te hebben boven het eigenaarsbelang. Vanwege tevredenheid over de nabijheid van de ODIJ en de uitvoering van de afzonderlijke opdrachten is er door deelnemers meer individueel dan als collectief gestuurd en is minder aandacht geweest voor de continuïteit van de dienst.

Met het huidige ontwikkeltraject rondom de robuustheid en toekomstbestendigheid wordt er binnen het AB meer vanuit collectief eigenaarschap gestuurd op noodzakelijke verbeterpunten binnen de ODIJ. Toch zijn er spanningen tussen de opdrachtgevers- en opdrachtnemersrol, met name op de benodigde inbreng van taken om aan het omzetcriterium (kpi 1) te kunnen voldoen. Ook voelen raden en Staten zich (nog) niet voldoende betrokken bij de sturing op de toekomst van de ODIJ.

De afspraken over de informatievoorziening met betrekking tot de planning- en controlcyclus worden in de praktijk nageleefd. Dit betekent onder andere dat documenten tijdig worden opgeleverd en dat de gemeenteraden en PS tijdig in positie worden gebracht. Ook zijn de gemeenteraden en PS geïnformeerd over het ontwikkeltraject van de ODIJ en over hun rol daarbij. De informatievoorziening hierover vond plaats via de reguliere planning- en controlcyclus en via incidentele informatievoorziening zoals regionale informatiebrieven en -bijeenkomsten en recent een webinar.

De informatievoorziening aan de raden en Staten voldoet echter (nog) niet aan de behoefte. De huidige informatievoorziening zorgt bijvoorbeeld voor een periodieke overdaad aan informatie. Ook is de informatie onvoldoende toegankelijk en vaak technisch van aard. Hierbij ontbreken handvatten om stukken goed te doorgronden. Dit heeft niet geleid tot het comfort bij de raden en Staten dat zij voldoende zicht en grip hebben op het ontwikkeltraject. Er zit een lacune tussen de omvang van de informatievoorziening en de ervaren informatiepositie.

Daar komt bij dat er onder raads- en Statenleden beperkt zicht is op wat de ODIJ doet voor de gemeente en/of provincie, hoe dit zich verhoudt tot de taken die de deelnemer zelf doet en hoe dit bijdraagt aan de eigen beleidskaders zoals omgevingsvisies. Dat maakt het beperkt mogelijk om (bij) te sturen op de opdracht en de bijdragen van de ODIJ aan lokaal of regionaal vastgestelde ambities en doelen. Hierbij speelt ook dat het binnen – met name – raden en Staten ontbreekt aan een gedeeld wensbeeld van de informatiekwaliteit.

We concluderen dat de deelnemers in de afgelopen jaren in gezamenlijkheid te beperkt hebben gestuurd op de continuïteit van de ODIJ. Analyses over de governance van de ODIJ laten zien dat bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap in de meeste gevallen niet voldoende worden onderscheiden. Van alle deelnemers heeft alleen de provincie beide rollen ambtelijk en bestuurlijk expliciet onderscheiden.

Ook heeft de ODIJ, onder andere in de planning & control-documenten, lange tijd geen goede koppeling gemaakt tussen de (benodigde) inzet van middelen, de uitvoering en resultaten. Om informatie over de relatie tussen de eigen opdracht en het breder functioneren van de dienst hebben de colleges van B&W en Gedeputeerde Staten ook niet of nauwelijks gevraagd. Over het algemeen is het evenwicht tussen de rol van opdrachtgever en eigenaar hiermee uit balans geweest. Tot de start van het ontwikkeltraject in 2024 lijkt het opdrachtgeversbelang geprevaleerd te hebben boven het eigenaarsbelang. We concluderen dat de deelnemers vanwege tevredenheid over de nabijheid en uitvoering van de lokale opdracht vooral individueler hebben gestuurd. Zij hebben hierbij minder aandacht gehad voor continuïteit van de dienst.

Meer gezamenlijkheid in sturing komt wel duidelijk naar voren in het ontwikkeltraject rondom de robuustheid en toekomstbestendigheid van de ODIJ. Het AB stuurt meer vanuit collectief eigenaarschap op noodzakelijke verbeterpunten binnen de ODIJ. Het ontwikkeltraject ziet erop toe dat de benodigde basis op orde wordt gebracht om verder door te ontwikkelen. Tijdens het ontwikkeltraject zijn nieuwe inzichten ontstaan die gebruikt worden in de besluitvorming. Het tijdspad, inclusief besluitvormingsmomenten, is lopende de uitvoering meer gedetailleerd uitgewerkt.

Er blijven niettemin spanningen tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol, met name op de benodigde inbreng van taken om aan het omzetcriterium (kpi 1) te kunnen voldoen. Ook geldt voor de raden en Staten dat er (nog) niet wordt ervaren dat zij in dit traject voldoende worden betrokken bij de sturing in gezamenlijkheid op de toekomst van de ODIJ.

2.2 Beantwoording van de deelvragen

De hoofdconclusie is gebaseerd op de beantwoording van de deelvragen.

Deelvraag 1: Hoe ziet het huidige stelsel van de ODIJ eruit?

De wettelijke taken van een omgevingsdienst zijn primair het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving op gebied van milieu, natuur, bodem en bouw voor gemeenten en provincies.

Omgevingsdiensten adviseren gemeenten en provincies ook bij beleidsvorming en voeren projecten uit met betrekking tot duurzaamheid en energie.

De wettelijke taken vallen onder de Omgevingswet en specifieke milieu- en bouwregelgeving. Daarnaast kunnen zij specifieke 'plustaken' uitvoeren op basis van een dienstverleningsovereenkomst met afzonderlijke deelnemers.

De ODIJ is een openbaar lichaam, op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De ODIJ heeft zich ontwikkeld van een milieudienst voor vier gemeenten in 1999 naar de huidige omgevingsdienst voor 14 gemeenten en de provincie Noord-Holland. De gemeenten en de provincie zijn zowel *eigenaar* als *opdrachtgever* van de ODIJ.

De Gemeenschappelijke Regeling is het belangrijkste kader voor rollen, taken en verantwoordelijkheden bij de ODIJ. Over de rollen, taken en verantwoordelijkheden bestaan onvolkomenheden en onduidelijkheden. Zo is er een complex en ontoereikend juridisch kader, waarbij er geen duidelijk vertrekpunt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is ten aanzien van wat er gerealiseerd moet worden. Ook is er onvoldoende rolscherpte tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en heeft het lang ontbroken aan een

structurele ambtelijke overlegcyclus, waardoor de afstemming per deelnemer sterk verschilde.

Onder raden en Staten ontbreekt een beeld van de beleidsdoelen. Ook de betrokkenheid van deelnemers heeft sterk verschild. De verschillen betreffen de manier waarop deelnemers eigenaar zijn van de regeling (via delegatie of mandaat), welke taken zijn ondergebracht bij de ODIJ, en in welke mate taken wel of niet verplicht zijn.

De aanscherping van rollen, taken en verantwoordelijkheden rondom de ODIJ is één van de kernpunten van het ontwikkeltraject dat de ODIJ doorloopt.

Norm: "De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor betrokkenen bij de ODIJ zijn helder uitgewerkt."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------------	--------------------------------	-------------------------	------------------------	---------------------

Deelvraag 2: Wie zijn hierin betrokken en wat zijn hun rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het stelsel? Is dit voldoende helder voor de gemeenteraden en Provinciale Staten?

Het bestuur van de ODIJ bestaat uit het Algemeen Bestuur (AB), het Dagelijks Bestuur (DB) en de voorzitter. De leden van het AB worden verkozen vanuit de colleges van de verschillende deelnemers. Alle leden van het AB zijn portefeuillehouders Milieu in de deelnemende gemeenten, plus de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland met de eigenaarsrol omgevingsdiensten in zijn portefeuille. Vier leden van het DB worden door het AB aangewezen uit de leden van het AB die zijn aangewezen door de colleges van de gemeenten Beverwijk, Haarlem, Heemskerk en Velsen. Het vijfde lid wordt aangewezen door de overige colleges. De leden van het DB zijn ook onderdeel van het AB. Het AB wijst uit haar leden de voorzitter aan. De directeur is het hoofd van de dienst en secretaris van het bestuur.

Raads- en Statenleden worden via hun eigen portefeuillehouder geïnformeerd over welke partijen bij de ODIJ betrokken zijn. Deze informatie is niet voor alle raads- en Statenleden helder. Geconstateerd is dat er bij raads- en Statenleden onduidelijkheid bestaat over:

- het takenpakket dat bij de ODIJ is belegd en welke taken verplicht of een eigen keuze zijn;

- de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen bevoegd gezag en de ODIJ, maar ook tussen de ODIJ en andere omgevingsdiensten, vooral de OD NZKG;
- de rol die raads- en Statenleden kunnen hebben binnen het stelsel.

Norm: "Het is voor raads- en Statenleden voldoende helder wie welke rol heeft binnen het stelsel van de ODIJ en wie daarbinnen wat doet."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 3: Hoe zijn de prestaties en de kosten van de ODIJ in vergelijking tot andere omgevingsdiensten?

Deze informatie wordt gebaseerd op het Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH dat op dit moment in uitvoering is. Verwacht wordt dat de meest recente data in het najaar 2025 beschikbaar zijn. De vergelijkende data zullen als bijlage worden toegevoegd aan deze rapportage.

Deelvraag 4: Wat is de huidige stand van zaken van het proces dat de ODIJ op dit moment doorloopt? Wat zijn de uitkomsten van de drie sporen (tot nu toe)?

Twee ontwikkelingen liggen ten grondslag aan het ontwikkeltraject ten aanzien van de robuustheid en toekomstbestendigheid van de ODIJ. Ten eerste moet de ODIJ vanuit het IBP-VTH per 1 april 2026 voldoen aan vastgestelde robuustheidscriteria. Ten tweede kreeg de in 2023 aangestelde directeur een bestuursopdracht om de sterktes en zwaktes van de organisatie in kaart te brengen. Dit leidde tot een Plan van Aanpak gericht op de robuustheidscriteria en het rapport *Twee zijden van een medaille*. Dit rapport reflecteert op de bredere ontwikkelbehoefte van de organisatie.

Deze ontwikkelingen vormen de basis voor een gestructureerd ontwikkeltraject, waarin gewerkt wordt aan toekomstbestendigheid van de ODIJ via drie lijnen:

1. Herijking van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) en Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's);
2. Herziening van de financieringsstructuur;
3. Verkenning van toekomstscenario's.

De gemeenten en provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk, hebben vertrouwen dat het huidige traject de juiste stappen bevat. Dit Rekenkameronderzoek bevestigt dit beeld. Over de noodzaak van de herijking van de GR en DVO's (spoor 1) en de herziening van de financieringsstructuur (spoor 2) heerst consensus. Toch blijft bij de deelnemers onzekerheid bestaan over de gevolgen van het niet tijdig voldoen aan de robuustheidscriteria, met name het omzetcriterium (kpi 1). Het is immers nog niet geheel duidelijk wat het Rijk zal besluiten over diensten die hier niet aan voldoen. Het ministerie van IenW heeft op dit moment een wetsvoorstel ter consultatie liggen voor het juridisch borgen van de robuustheidscriteria. In een Kamerbrief van 23 september 2025 geeft de minister aan dat de omgevingsdiensten vanaf 1 april 2026 gemonitord zullen worden via de Staat van VTH. Voor omgevingsdiensten die op 1 april 2026 nog niet voldoen aan de robuustheidscriteria voorziet de minister een halfjaarlijkse rapportage tot het moment dat zij wel voldoen, naast monitoring via de Staat van VTH.

Ook is het onduidelijk wat de deelnemers als een passende omvang van taken en financiën beschouwen en of zij daarmee voldoen aan het omzetcriterium, zodat de ODIJ voldoende robuust is om de provinciale en gemeentelijke ambities en doelen te kunnen realiseren.

Spoor 3 'toekomstscenario's' stelt de keuzes over de structurele kritische omvang in de centraal. Daarbij wordt enerzijds gekeken hoe deelnemers de ODIJ zelfstandig kunnen versterken door aanvullende taken in te brengen. Anderzijds wordt in samenspraak met andere partners, zoals de gemeente Zaanstad en de OD NZKG, verkend hoe de robuustheid kan worden versterkt. Alle deelnemers hechten belang aan het realiseren van spoor 1 (herijking van de GR en DVO's) en 2 (herziening van de financieringsstructuur). Dit is noodzakelijk, ongeacht de uitkomst van spoor 3. Dit signaal wordt ook bevestigd door de externe partners waarmee de ODIJ haar toekomstscenario's verkent. Met de toekomstscenario's die nu worden verkend wordt voorgesorteerd op de wetswijziging die nu ter consultatie voorligt.

Norm: "Het is voor alle betrokkenen voldoende helder waar de ODIJ nu staat in het kader van het traject om robuust te worden."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 5: In hoeverre geven deze onderzoeken een adequaat en volledig beeld van de huidige situatie van de ODIJ en de verwachtingen voor de toekomst?

De ODIJ wil met het ontwikkeltraject, dat uit drie sporen bestaat, robuust en toekomstbestendig worden. De ODIJ kijkt naar wat de beste organisatievorm voor de langere termijn is, ook als het zelfstandig zou kunnen voldoen aan de robuustheidscriteria. Informatievoorziening over het traject naar toekomstbestendigheid én de voortgang op de robuustheidscriteria verloopt via de lijn van het AB richting raden en Staten. De huidige situatie en robuustheidsprognose wordt geschetst aan de hand van halfjaarrapportages en de beoordeling hiervan door het ministerie van IenW tot en met medio 2026. De ODIJ heeft geïnvesteerd in transparante communicatie over het ontwikkeltraject. Betrokken bestuurders en ambtenaren hebben doorgaans een voldoende helder beeld van de stand van zaken bij de ODIJ. Hierdoor krijgen de betrokkenen periodiek een beeld van de huidige situatie en de verwachtingen voor de toekomst voor wat betreft robuustheid. Een kanttekening hierbij is: hoe intensiever betrokken, hoe meer zicht er is op het traject. Dit uit zich met name in een beperkter gevoel van betrokkenheid en grip bij de raden en Staten. In het 'Bijlagenrapport' is het beeld per deelnemer aan het onderzoek opgenomen.

Norm: "Het proces via drie sporen geeft een adequaat beeld van de huidige situatie en de verwachtingen voor de toekomst voor wat betreft robuustheid."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 6: Wat gaat goed in dit proces en waar liggen verbetermogelijkheden?

De ODIJ heeft de knelpunten en succesfactoren om aan de robuustheidscriteria te voldoen duidelijk in beeld. Succesfactoren zijn: een gezamenlijk bestuurlijk én ambtelijk traject, het versnelde tempo van het traject en de transparante communicatie hierover. Tegelijkertijd gaat het versnelde tempo gepaard met ervaren complexiteit door raads- en Statenleden. Ook heeft het traject niet geleid tot gevoel van betrokkenheid bij het ontwikkeltraject bij raden en Staten. Wel worden initiatieven georganiseerd om op korte termijn de raden en Staten weer in positie te brengen op de voortgang van het traject. Inhoudelijk zal de ODIJ niet tijdig aan het omzetcriterium (kpi 1) voldoen. Met de

toekomstscenario's die nu worden verkend wordt voorgesorteerd op de wetswijziging die nu ter consultatie voorligt.

Het omzetcriterium leidt op dit moment tot onzekerheid op de lange termijn voor de gevolgen hiervan, maar zit betrokkenen niet in de weg om benodigde stappen te blijven zetten.

Norm: "Knelpunten voor robuustheid zijn voldoende in beeld en ondervangen in het proces en succesfactoren voor robuustheid worden benut."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Bestuurlijk en ambtelijk is er onder de deelnemers een gefundeerd vertrouwen dat met het huidige traject de goede stappen worden gezet. Over de noodzaak van een herijking van de GR en DVO's (spoor 1) en financieringsstructuur (spoor 2) heerst consensus. Onzeker is voor de deelnemers wat de mogelijke gevolgen zijn van het niet tijdig voldoen aan de robuustheidscriteria per 1 april 2026. Dit geldt vooral voor het niet behalen van omzetcriterium (kpi 1). In het derde spoor (toekomstscenario's) wordt de tijd genomen om op de langere termijn de mogelijke consequenties van de verschillende opties omtrent samenwerking danwel fusie, en met welke partner, te verkennen. De beoogde resultaten van spoor 1 en 2 zijn nodig voor de ODIJ om een goede basis te hebben, hier bestaat consensus over bij de ODIJ. Deze beoogde resultaten zijn nodig, ongeacht wat er besloten gaat worden over de toekomstscenario's in spoor 3 (middellange en langere termijn). De raden en PS hebben beperkt zicht op het traject en bij hen ontbreekt vertrouwen op de uitkomsten hiervan.

Norm: "Betrokkenen hebben een gefundeerd vertrouwen dat het huidige proces voor robuustheid voor de middellange termijn voldoende houvast biedt."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 7: Hoe is de sturing op en informatievoorziening vanuit de ODIJ georganiseerd? Wie doet wat?

De afspraken over de informatievoorziening over en sturing op de ODIJ volgen uit de Wgr en zijn vastgelegd in de GR ODIJ. De afspraken richten zich vooral op de totstandkoming van de informatie, de frequentie van informatie en de tijdigheid hiervan (wie komt wanneer tot welke informatie?). Over de (gewenste) *kwaliteit* van de informatievoorziening zijn beperkte afspraken tussen de ODIJ en deelnemers. Dit betreft onder meer de koppeling tussen opdracht, inzet en middelen en de vertaling naar stuurinformatie. De ODIJ werkt hieraan.

Om de positie van de volksvertegenwoordiging te verstevigen zijn lokaal, zoals in de gemeente Heemskerk, initiatieven genomen. Voorbeelden zijn het werken met 'raadsrapporteurs' of het hanteren van een handzaam format dat als oplegger dient bij informatie aan de raad. De huidige informatievoorziening maakt het voor raden en Staten echter beperkt mogelijk om (bij) te sturen op de opdracht en de bijdragen van de ODIJ aan lokaal of regionaal vastgestelde ambities en doelen. Bovendien is de opdrachtverstrekking sterk gericht op producten en wordt deze beperkt gekoppeld aan de beleidskaders van de deelnemers.

Norm: Er zijn duidelijke afspraken over de informatievoorziening over en sturing op de ODIJ tussen alle betrokken actoren (denk aan: frequentie, kwaliteit, organisatie en tijdigheid).



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

De ODIJ leeft de afspraken over informatievoorziening en sturing na. Dit betekent dat documenten tijdig worden verstuurd en dat de raden en Staten tijdig in positie worden gebracht om zienswijzen in te dienen. De huidige informatievoorziening zorgt echter ook voor een periodieke overdaad aan informatie bij de raden en Staten. Ook is de informatie vaak technisch van aard. Dit maakt het voor raads- en Statenleden moeilijk om stukken te doorgronden. Hierdoor kunnen zij beperkt monitoren en/of (bij)sturen op de opdracht en bijdrage van de ODIJ aan de ambities en doelen. Hierbij speelt ook dat het binnen – met name – raden en Staten ontbreekt aan een gedeeld wensbeeld van de informatiekwaliteit.

Norm: De afspraken worden in de praktijk nageleefd.



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 8: In hoeverre stelt de informatievoorziening over de ODIJ de raden en Staten in staat om te sturen op de robuustheid van de ODIJ (kaderstellend en controlerend)?

Aan actieve informatievoorziening over het traject dat de ODIJ doorloopt wordt aandacht besteed. Dit varieert van deelname aan werkgroepen (ambtelijk), de introductie van accounthoudersoverleggen en de intensivering van de AB-vergaderingen. De informatie die ambtelijk wordt voorbereid en waar bestuurlijk richting aan wordt gegeven komt bij de raden en PS via de reguliere P&C-cyclus en incidentele informatievoorziening, zoals regionale informatiebrieven en -bijeenkomsten en recent een webinar.

Het ontwikkeltraject met drie sporen levert ook nieuwe informatie op. Deze informatie wordt benut voor bespreking en oordeelsvorming en dient als input voor besluitvorming later in het traject.

Bij raden en Staten speelt de vraag over de sturing die raden en Staten kunnen geven op dit traject. Zij worden actief betrokken, maar hebben niet het beeld om inhoudelijk te kunnen sturen. Dit hangt mede samen met het beperkte beeld dat raden en Staten hebben over hun verwachte betrokkenheid. Hoewel dit onderzoek zich alleen richt op de ODIJ blijkt uit de interviews met raadsleden en Statenleden dat dit ook speelt bij andere GR'en en verbonden partijen.

Norm: De betrokken actoren binnen gemeenten en provincie zijn actief geïnformeerd over het proces van robuustheid en de stappen die nodig zijn om robuust te worden.



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 9: In welke mate is er in de sturing op en informatievoorziening over de ODIJ aandacht voor de opdrachtgevers- en eigenaarsrol? Zijn deze rollen in de praktijk in balans?

Bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap worden veelal niet expliciet gescheiden. Alleen bij de provincie worden deze twee rollen ambtelijk en bestuurlijk van elkaar gescheiden. Deelnemers dienen echter de rol van eigenaar te kunnen scheiden van de rol van opdrachtgever.

Voor het huidige ontwikkeltraject in april 2024 blijkt namelijk dat het opdrachtgeversbelang heeft geprevaleerd boven het eigenaarsbelang bij de sturing op de ODIJ. Vanwege tevredenheid over nabijheid en de uitvoering van de lokale opdracht is er individueel gestuurd, dit is een opdrachtgeversperspectief. Hierdoor is beperkter aandacht geweest voor de continuïteit van de dienst. Met het huidige ontwikkeltraject wordt in het AB meer vanuit collectief eigenaarschap gestuurd op noodzakelijke verbeterpunten binnen de ODIJ. Om aan het omzetcriterium te voldoen (kpi 1) zijn echter meer taken bij de ODIJ nodig. Zo blijft een spanningsveld bestaan tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol.

Norm: In de sturing op de ODIJ is er aandacht voor de opdrachtgevers- én de eigenaarsrol. Op beide rollen wordt in de praktijk actief en evenredig gestuurd.



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 10: In hoeverre draagt de sturing op de ODIJ actief bij aan een verbeterde robuustheid van de ODIJ?

Informatie over de staat en ontwikkelbehoefte van de ODIJ ontbrak geruime tijd. Sinds de bestuursopdracht en het PvA rondom robuustheid sturen de deelnemers ambtelijk en bestuurlijk actief (bij) op de ODIJ. Er wordt binnen de sporen nieuwe informatie ontwikkeld die wordt benut voor bespreking en oordeelsvorming en die als input voor besluitvorming dient in het traject. Tussen gemeenten en provincie bestaan wel verschillen in personele capaciteit die van invloed zijn op de betrokkenheid bij dit proces. Breder speelt een vraag over de sturing die raden en PS kunnen en/of dienen te geven op dit traject. Bij de deelnemers is in beperkte mate een gedeeld beeld van de rol die van raden en PS bij de ODIJ en dit proces mag worden verwacht.

Norm: "De verschillende actoren binnen gemeenten en provincie benutten deze informatie actief om (bij) te sturen op de robuustheid van de ODIJ."



Helemaal niet voldaan	In beperkte mate voldaan	Gedeeltelijk voldaan	Grotendeels voldaan	Volledig voldaan
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Deelvraag 11: Welke lessen zijn er te trekken uit het proces tot robuustheid, de sturing en informatievoorziening en de relatie hiertussen?

Het antwoord op deze deelvraag staat in Hoofdstuk 3 Aanbevelingen.

Deelvraag 12: Wat kunnen deelnemers van elkaar leren in de wijze waarop sturing wordt gegeven aan de ODIJ en hoe de informatievoorziening wordt benut?

Om effectief te sturen op de beleidsdoelen en bedrijfsmatige continuïteit van de ODIJ is een scheiding tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van belang. Het bevordert de aandacht voor en de professionalisering van beide rollen en borgt daarmee de *checks & balances* tussen beide rollen. Daarnaast maakt een scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer het voor raden en Staten meer inzichtelijk wie primair aanspreekbaar is op de beleidsresultaten van ODIJ en wie aanspreekbaar is op de continuïteit van de bedrijfsvoering. De provincie Noord-Holland voert de scheiding tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar door de rollen bij verschillende gedeputeerden te beleggen. Ook ambtelijk is de rollenscheiding doorgevoerd.

Op papier is ook in de gemeenten Bloemendaal en Heemstede de rollenscheiding op bestuursniveau doorgevoerd. In de praktijk blijkt er toch van samenvoeging sprake.

De gemeente Heemskerk heeft, op initiatief van de gemeenteraad, een voorstel tot invoering van het 'raadsrapporteurschap' voor een aantal verbonden partijen, waaronder de ODIJ, aangenomen. Dit moet nog nader worden uitgewerkt in een afgebakend takenpakket. De effectuering is voorzien eind 2025. Het is de bedoeling dat de raadsrapporteur ten behoeve van de gemeenteraad een of meer specifieke verbonden partijen of gemeenschappelijke regelingen nauwgezet volgt en waar nodig rapporteert aan de raad.

De gemeente Heemskerk heeft, op initiatief van de gemeenteraad, het gebruik van een oplegnotitie ingevoerd. De oplegnotitie wordt ingezet bij de behandeling van iedere zienswijze van een gemeenschappelijke regeling. Hiermee wordt nagestreefd om het doel, de belangrijkste wijzigingen en de context duidelijk naar voren te brengen. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van een door het ministerie van BZK ontwikkeld format. Het college van Heemskerk heeft het DB van de ODIJ verzocht om voortaan ook van dat format gebruik te maken.

3. Aanbevelingen

Op basis van de conclusies en beantwoording van de onderzoeksvragen komen de Rekenkamers tot de onderstaande aanbevelingen.

Aanbeveling voor de colleges van B&W, Gedeputeerde Staten en het AB/DB van de ODIJ:

Aanbeveling 1:

Breng in de sturing op de ODIJ de rollen van opdrachtgever en eigenaar beter in balans.

Hoewel binnen spoor 1 met een nieuwe GR en DVO's de goede stappen worden gezet om tot een robuuste organisatie te komen, is het aan te bevelen om de balans tussen deze rollen op orde te brengen, ongeacht de toekomstige organisatievorm. Neem hierbij de volgende overwegingen mee:

- Hanteer een striktere scheiding tussen de eigenaars-en opdrachtgeversrol. Dit kan door middel van:
 - Het scheiden van deze rollen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, in natuurlijke personen, voor zover de omvang van de gemeente dat toelaat. Bij de provincie Noord-Holland zijn deze rollen al gescheiden, daarom is dit deel van de aanbeveling niet op de provincie van toepassing.
 - In het AB zitten alleen de eigenaren. Tijdens de AB-vergadering worden alleen de eigenaarskwesties (rakend aan de continuïteit van de ODIJ) besproken.
 - De (lokale) inhoud en taakopdracht worden geregeld in DVO's met afzonderlijke deelnemers vanuit de opdrachtgeversrol.
- Expliciteer het belang van beide rollen en de consequenties van voorgenomen besluiten richting raden en PS:
 - De ODIJ publiceert P&C-documenten en specifieke informatie voor raden en Staten. De colleges van B&W en GS maken eigen raads- of Statenvoorstellen om informatie vanuit de ODIJ naar de eigen volksvertegenwoordiging over te brengen. Zorg er in deze voorstellen voor dat de informatie richting raden en Staten meer gekoppeld wordt aan de beide rollen die je als deelnemer hebt.
 - *Eigenaar (collectief)* | Maak inzichtelijk waarom ontwikkelingen, besluiten of voorstellen bijdragen aan de continuïteit van de ODIJ. Dit is bijvoorbeeld relevant in het kader van het nieuw te nemen besluit over de herijking van de GR.
 - *Opdrachtgever (bevoegd gezag)* | Richt de beleidsinhoudelijke informatievoorziening voor de raden en Staten meer op hun

kaderstellende- en controlerende rol en minder op de bedrijfsvoering van de ODIJ.

- *Balans* | Maak inzichtelijk wat keuzes vanuit de eigenaarsrol betekenen voor de opdrachtgeversrol en andersom.

Aanbeveling voor de colleges van B&W, Gedeputeerde Staten en het AB/DB van de ODIJ:

Aanbeveling 2:

Ontwikkel in samenspraak tussen de ODIJ-organisatie en deelnemers een inwerkprogramma voor nieuwe raads- en Statenleden.

De komende gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 zorgen hierbij voor een goed moment. Bespreek welke vorm passend is. Ga, bijvoorbeeld via een lokale/regionale informatiesessie of een witboek, in elk geval in op de volgende onderwerpen:

- Wat doet een omgevingsdienst en wat doet de ODIJ?
 - Wat zijn verplichte basistaken en wat zijn plustaken?
 - Welke overwegingen liggen aan het huidige takenpakket ten grondslag?
- Hoe verhouden de werkzaamheden van de ODIJ zich tot de eigen werkzaamheden van gemeenten en provincies op het vlak van de ODIJ en andere organisaties (zoals de OD NZKG)?
- Hoe draagt de ODIJ bij aan de ambities van gemeenten en provincie in de fysieke leefomgeving? Koppel dit aan de lokale of regionale ambities en doelen. Wat betekent dit voor de rollen van opdrachtgever en eigenaar van de ODIJ?
- Welke rol hebben raden en Staten bij de ODIJ en wat is er voor nodig om deze rol goed in te kunnen vullen?

Het is aan te bevelen om de informatie in elk geval online op te nemen zodat deze later raadpleegbaar is, zoals met een webinar. Belangrijk is dat het niet blijft bij een eenmalig moment. Informatie, gekoppeld aan de kernvragen hierboven, moet blijvend raadpleegbaar zijn voor de raden, zodat deze opnieuw onder de aandacht gebracht kunnen worden wanneer nodig en waar nodig geactualiseerd worden op basis van regionale dan wel landelijke ontwikkelingen.

Aanbeveling voor de gemeenteraden en Provinciale Staten, de colleges van B&W, Gedeputeerde Staten en het AB/DB van de ODIJ:

Aanbeveling 3:

Kom tot een betere benutting van het instrumentarium voor de volksvertegenwoordiging.

Raden en Staten ontbreekt het aan zicht en sturingsmogelijkheden op de ODIJ. Initiatieven om hiervoor handvatten te geven worden ontwikkeld, bijvoorbeeld de benoeming van 'raadsrapporteurs' en oplegnotities bij uitgebreide en complexe informatievoorzieningen. Dergelijke initiatieven kunnen structureler worden ingezet.

De volgende instrumenten kunnen worden ingezet:

A. Informatierecht	B. Oplegger GR	C. Raadsrapporteurs	D. Regionale adviescommissie
--------------------	----------------	---------------------	------------------------------

Weinig
ingrijpend

Ingrijpend

A. Informatierecht

Raads- en Statenleden hebben recht op informatie van hun college, tenzij het openbaar belang zich daar aantoonbaar tegen verzet.

B. ODIJ-breed invullen oplegger GR

Door een motie, een van de belangrijkste instrumenten van raden en PS, heeft de raad van een van de deelnemende gemeenten afgedwongen dat er een oplegger op de P&C-documenten wordt toegepast. Een oplegger is bedoeld om de informatiepositie van de raad met betrekking tot GR'en te verbeteren. In de oplegger wordt concreet ingegaan op wanneer en door wie te nemen besluiten.

We bevelen aan om deze oplegger raads- en Statenbreed toe te passen, eventueel aangevuld met overige wensen vanuit de raden/PS. De AB-leden kunnen deze wensen lokaal inventariseren en inbrengen tijdens de vergadering.

C. Raads- en Statenrapporteurs

In een van de deelnemende gemeenten is, tevens per motie, het initiatief genomen om te werken met raadsrapporteurs bij enkele GR'en/verbonden partijen, waaronder de ODIJ. Het werken met raadsrapporteurs kan als voordeel hebben dat (controle)taken kunnen worden verdeeld. Enkele raadsleden, bij voorkeur uit oppositie én coalitie, hebben een signalerende en controlerende rol. Dit vergt dat de raadsrapporteurs een helder takenpakket hebben: wat doen ze en hoe verhouden zij zich tot de overige raadsleden). Tevens moeten

raadsrapporteurs voldoende uitgerust zijn, met tijd, kennis en capaciteit, om deze rol in te vullen.

Bevorder dat raadsrapporteurs uit verschillende raden en Staten periodiek met elkaar overleggen. Dit kan de uniformiteit en effectiviteit van zienswijzen bevorderen.

D. Regionale adviescommissie

Diverse raads- en Statenleden vragen zich af wat zij, als één van de deelnemers, met hun zienswijzen kunnen bereiken. Een mogelijke oplossingsrichting ligt in het gezamenlijk afstemmen van zienswijzen via een regionale adviescommissie.

In artikel 24a van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt het instellen van een gemeenschappelijke adviescommissie beschreven. In verschillende regio's met andere omgevingsdiensten zijn in de afgelopen periode hier initiatieven voor ontplooid. Per deelnemer neemt een raads- of Statenlid zitting in de adviescommissie. De adviescommissie kan het AB van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden/Staten van de deelnemende gemeenten/provincie met betrekking tot de regeling voorbereiden of de raden van advies voorzien.

Net als bij de raads-/Statenrapporteurs geldt dat het cruciaal is dat deelnemers een helder takenpakket hebben (met welk mandaat zitten zij regionaal aan tafel en hoe verhouden zij zich tot de lokale afspraken), evenals voldoende tijd, kennis en capaciteit.

Afsluitend

Bovenstaande suggesties om invulling te geven aan aanbeveling 3 zijn structureel van aard. De voorbereiding daarvan zal soms enige tijd vergen. Het ontwikkeltraject voor een robuuste en toekomstbestendige ODIJ is echter op dit moment gaande. De komende periode vindt hierover (verdere) informatievoorziening en besluitvorming plaats. In dit proces kunnen de raden en Staten aandachtspunten meegeven, zienswijzen formuleren en besluiten nemen. De rekenkamers moedigen de raden en Staten daarom aan om in dit proces ook nu al een actieve rol te nemen, vooruitlopend op een betere benutting van het instrumentarium voor de raden en Staten.

4. Bestuurlijke reacties

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen en Zandvoort en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland hebben ieder een reactie op de conclusies en aanbevelingen gegeven. Ook het Dagelijks Bestuur (DB) van de ODIJ heeft gereageerd op de conclusies en aanbevelingen.

Het is gebruikelijk om de bestuurlijke reacties integraal op te nemen in de bestuurlijke nota. Omdat het gaat om 10 bestuurlijke reacties is daarvan afgezien. Hieronder volgt een beknopte weergave van de tien bestuurlijke reacties. De afzonderlijke reacties zijn via [deze link](#) en op de website van elke rekenkamer te vinden.

4.1 Bestuurlijke reacties op de conclusies

De colleges van de gemeenten en de provincie en het DB van de ODIJ geven allemaal aan dat zij de conclusies van het rapport onderschrijven. Het DB van de ODIJ geeft aan blij te zijn dat het rekenkameronderzoek de stappen die de ODIJ in de afgelopen periode heeft gezet om de organisatie toekomstbestendig te maken niet alleen beschrijft, maar ook onderschrijft.

Ontwikkeltraject robuustheid en toekomstbestendigheid

De ODIJ werkt via een ontwikkeltraject aan de robuustheid en toekomstbestendigheid. Het college van Heemskerk onderschrijft het belang van dit traject en constateert dat er goede stappen worden gezet, zoals de herijking van de GR en de financieringsstructuur. De colleges van Heemstede en Bloemendaal geven aan dat zij vertrouwen hebben in de huidige aanpak om de robuustheid van de ODIJ op het gewenste niveau te krijgen. Ook het college van Oostzaan ziet dat de ODIJ werkt aan versterking en toekomstbestendigheid. Het college van Haarlem beschouwt het rekenkameronderzoek als een waardevol document in het traject van de doorontwikkeling van de GR ODIJ tot een robuuste en toekomstbestendige organisatie waarin de basis op orde is.

Het college van Zandvoort plaatst de kanttekening dat het kritisch is op de wijze waarop de ODIJ streeft naar robuustheid. Ook geeft de hogere financiële bijdrage vanaf 2027 het college reden om kritisch te kijken naar het takenpakket en te onderzoeken of taken beter ondergebracht kunnen worden bij de gemeente Haarlem.

Verder delen de colleges van Heemskerk, Oostzaan en Bloemendaal de zorg over het niet tijdig voldoen aan het omzetcriterium (KPI 1). Ook het college van Heemstede benoemt dat de uitkomst van het omzetcriterium nog onzeker is, wat invloed kan hebben op de toekomstscenario's (spoor 3). Het college benoemt dat het meermaals heeft aangegeven dat samenwerking met alle OD's moet worden onderzocht. Het college van Heemskerk geeft aan zich in te blijven zetten om,

binnen zijn mogelijkheden, bij te dragen aan een robuuste ODIJ. Het college van Oostzaan geeft aan constructief mee te blijven werken aan de verdere versterking van de ODIJ, waarbij de gemeente haar inzet steeds afweegt tegen de financiële mogelijkheden.

In de conclusies stellen de rekenkamers dat het onduidelijk is wat de deelnemers als een passende omvang van taken en financiën beschouwen en of zij daarmee voldoen aan het omzetcriterium. Volgens het college van Bloemendaal wegen de basistaken en de milieu-adviestaken mee voor KPI 1 en alle overige taken die belegd worden bij de ODIJ niet. Het beeld van het college is dat wanneer alle deelnemers deze taken inbrengen, alsnog niet is voldaan aan KPI 1 en dat daarbij de ODIJ niet robuust is. Het college van Bloemendaal plaatst verder de opmerking dat het ook niet geheel duidelijk is of aan KPI 6 wordt gedaan, wetende dat de ODIJ in overleg met de OD NZKG twee gemeenten heeft benaderd om beter invulling te kunnen geven aan de regionale congruentie.

Het college van Bloemendaal zich kan vinden in de definities van 'proces robuustheid' en 'ontwikkeltraject toekomstbestendigheid'. Tegelijkertijd plaatst het college de kanttekening bij de wijze waarop de toekomstbestendigheid van de eigen organisatie zich verhoudt tot de toekomstscenario's genoemd in de nota van bevindingen. Voor het college zijn de robuustheidscriteria van het Rijk leidend. De vorm waarin deze robuustheid gerealiseerd wordt acht het college daarbij ondergeschikt aan het doel van een landelijk netwerk van robuuste omgevingsdiensten de uitvoering van VTH-taken optimaal in te richten.

Sturing en informatievoorziening

Sturing op de ODIJ

Ten aanzien van de sturing tussen de betrokken bestuursorganen en de ODIJ onderschrijven de colleges van Bloemendaal, Heemstede, Velsen en Gedeputeerde Staten van de provincie de conclusie dat de afgelopen jaren de deelnemers samen te beperkt hebben gestuurd op de continuïteit van de ODIJ. Het college van Heemskerk herkent de constatering dat de rollen van opdrachtgever en eigenaar scherper moeten worden onderscheiden. Het college van Heemstede geeft aan tevreden te zijn met de stappen die van beide kanten worden gezet. Daarbij geeft het college aan dat het een uitdaging blijft voor een kleine gemeente in een grote GR om mee te sturen. Vanuit de eigenaarsrol ziet het college van Heemstede dat een grotere financiële bijdrage nodig is, als opdrachtgever heeft het college ervoor gepleit om de eerste jaren op daadwerkelijk algemene uren af te rekenen.

Het college van Bloemendaal merkt op dat de afgelopen jaren, door zowel het AB als DB, onvoldoende is gestuurd op de criteria die sinds 2016/2017 onder de Wabo zijn geborgd. Volgens het college was hierbij onvoldoende de tijdelijkheid van de aanwijzing van kringen van gemeenten in beeld, waartoe de ODIJ wordt gerekend. Het college geeft ook aan dat de vraag hoe kan worden bijgedragen om de robuustheid te versterken, moet worden uitgebreid met de vraag hoe de

robuustheid de komende jaren gecontinueerd kan worden. Volgens het college vraagt het dynamische speelveld om alertheid en een collectieve inspanning van alle deelnemers.

Informatievoorziening aan raden en Staten

Ten aanzien van de informatievoorziening aan raden en Staten herkennen de colleges van Oostzaan, Heemskerk, Zandvoort, Velsen en Bloemendaal de conclusie dat de informatievoorziening kwalitatief beter kan. Zo geeft het college van Oostzaan aan dat de informatievoorziening soms duidelijker, compacter en minder technisch kan. Ook het college van Heemskerk geeft aan dat de huidige praktijk soms leidt tot een overvloed aan informatie die vaak technisch van aard is en daardoor niet eenvoudig te ondergronden. Het college zal in zijn communicatie richting de gemeenteraad meer nadruk leggen op begrijpelijkheid, zodat raadsleden beter in positie komen om hun kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

Het college van Zandvoort geeft aan dat juist in de huidige fase van de doorontwikkeling van de ODIJ tijdige en kwalitatief goede informatievoorziening van belang is. Dit vraagt om evenwichtige informatie op basis waarvan een gemeenteraad vanuit haar kaderstellende en controlerende rol, maar ook als het bestuursorgaan met het budgetrecht, kan beoordelen of de bestuurlijk vastgestelde doelen op het gebied van een veilige en duurzame fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit worden gerealiseerd.

Het college van Heemstede geeft aan dat veel informatie gaandeweg de trajecten beschikbaar is gekomen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de raad op verschillende momenten met aanvullende informatie is geïnformeerd.

Het college van Velsen ziet dat er op enkele onderdelen al stappen zijn gezet. Zo benoemt het college, net als Heemstede, enkele momenten waarop het de raad heeft geïnformeerd. Het college wil de gemeenteraad de komende periode structureel op de hoogte houden over het lopende proces.

Diverse colleges wijzen erop dat de gemeenteraden onder andere begin 2026 om richting worden gevraagd door middel van een zienswijze op de gewijzigde GR en herziening van de financieringsstructuur.

Recente stappen in de aansturing en robuustheid van de ODIJ

Het DB van de ODIJ benadrukt dat de beoordeling van onder meer de governance is gebaseerd op de huidige situatie. Het DB geeft aan dat de organisatie het afgelopen jaar belangrijke en concrete stappen heeft gezet richting de gewenste situatie. Deze stappen zijn volgens het DB niet in de beoordeling van de deelvragen meegenomen. Als voorbeeld noemt het DB het verbeteren van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Deze balans wil het DB, samen met de deelnemers, verder professionaliseren richting een OGON-structuur (opdrachtgever-opdrachtnemer) met oog voor de verschillende rollen

en verantwoordelijkheden. Het DB geeft aan dat het daar via een jaarplan meer vorm aan zal geven.

Ook licht het DB toe dat het op 26 november jl. de kadernota 2027 heeft vastgesteld. Hierin staan de afspraken voor de nieuwe financiering en de maatregelen om de balans te herstellen tussen opdracht en beschikbare middelen. Het AB bespreekt de kadernota op 17 december 2025, waarna deze voor zienswijze wordt aangeboden aan raden en Staten. Het DB geeft aan dat de kadernota een belangrijke basis vormt voor de begroting 2027. Op 17 december bespreekt het AB ook het voorstel voor wijziging van de GR. Met deze wijziging wordt zowel de GR als de governance aangepast. Het DB geeft aan dat het hierin oog heeft voor de rol van raads- en Statenleden.

Overige opmerkingen op de conclusies

Het college van Haarlem merkt op dat de deelvraag over prestaties en de kosten niet wordt beantwoord. Mocht er op een later moment toch een invulling van deze deelvraag komen, dan zal het college met een nadere bestuurlijke reactie komen.

Het college van Bloemendaal plaatst de kanttekening dat het takenpakket niet correct is beschreven in de bestuurlijke nota. Volgens het college bevat het basistakenpakket – omschreven als de wettelijke taken van een omgevingsdienst – geen gemeentelijke bouw- (en sloop)activiteiten als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ook is het volgens het college onduidelijk wat er met natuurtaken wordt bedoeld in deze context en vindt het college de omschrijving ‘wettelijke taken’ verwarrend. Zowel de basis-, plus, als achterblijvende taken zijn volgens het college wettelijke taken. Alleen voor de basistaken geldt volgens het college de verplichting om deze te beleggen bij een omgevingsdienst.

4.2 Bestuurlijke reacties op de aanbevelingen

De colleges van de gemeenten en de provincie onderschrijven de aanbevelingen. Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie geeft bijvoorbeeld aan dat de aanbevelingen passen in het tijdspad dat thans doorlopen wordt om de ODIJ robuust en toekomstbestendig te maken. Het college van Haarlem beschouwt de aanbevelingen als waardevol voor de ontwikkelfase waarin de GR ODIJ zich momenteel begeeft. Volgens het college passen de aanbevelingen goed binnen de ontwikkellijnen m.b.t. de herijking van de GR en de governance. Het college van Haarlem wil de aanbevelingen in regionaal verband oppakken en ziet het jaar 2026 van de gemeenteraadsverkiezingen als een natuurlijk moment om met de nieuwe gemeenteraden in gezamenlijkheid vanuit een strategisch perspectief over de toekomst van de ODIJ van gedachten te wisselen.

Het college van Bloemendaal voegt toe dat in de toekomstscenario's (spoor 3) de bestuurlijke verkenning van de provincie Noord-Holland 'OD-samenwerking Noord-Holland: bewegen naar een nieuw evenwicht voor een gezonde leefomgeving' ook moet worden meegenomen.

Het DB van de ODIJ zal de aanbevelingen waar mogelijk concreet vertalen naar de verdere uitwerking van de governance en de verbetering van de planning & control-cyclus.

Hieronder zijn de bestuurlijke reacties per aanbeveling weergegeven.

Aanbeveling 1:

Breng in de sturing op de ODIJ de rollen van opdrachtgever en eigenaar beter in balans.

De colleges van de gemeenten en de provincie onderschrijven deze aanbeveling. Zij zien het belang van het beter in balans brengen van de eigenaars- en opdrachtgeversrol.

Het college van Velsen geeft aan dat de herijking van de GR en de governance van de ODIJ onder andere tot doel heeft deze rollen meer in balans te brengen. Zo wordt volgens het college ook in de organisatievorm duidelijker vanuit welke rol (eigenaar of deelnemer) een bestuurder of ambtenaar deelneemt aan overleggen of werkgroepen. Verder zet het college binnen de eigen organisatie in op een betere balans tussen de eigenaars- en opdrachtgeversrol en dat in de consequenties van voorgenomen besluiten richting de raad te expliciteren. Bij de actualisatie van de Kadernota Verbonden Partijen in 2026 neemt het college de aanbevelingen mee in de uitwerking.

Het college van Haarlem geeft aan dat, hoewel er op ambtelijk niveau een functionele scheiding is tussen de rollen, hier op bestuurlijk niveau geen sprake van is. Het college geeft aan zich bewust te zijn van de meerwaarde van het aanbrengen van een dergelijke scheiding. Dit is dan ook een belangrijk aandachtspunt in de doorontwikkeling van de GR. Ook past volgens het college een rolscherpte tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap. Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen en een daaropvolgende portefeuillevverdeling neemt het college de aanbeveling mee.

Het college van Heemskerk merkt op dat het als kleinere gemeente vanuit efficiency heeft gekozen om deze rollen bij één bestuurder onder te brengen, hoewel het college het belang van het scheiden van de rollen ziet. Dit is een bewuste keuze om bestuurlijke capaciteit optimaal te benutten. Het college zal deze aanbeveling meenemen bij de verdeling van portefeuilles na de gemeenteraadsverkiezingen in 2026. Ook neemt het college van Heemskerk in de informatievoorziening richting de gemeenteraad expliciet op welke besluiten bijdragen aan de continuïteit van de ODIJ (eigenaarsrol) én hoe de raad zich verhoudt tot zijn beleidsopdracht (opdrachtgeversrol).

Het college van Heemstede geeft aan te onderzoeken hoe het de scheiding van eigenaars- en opdrachtgeversrol strikter kan hanteren.

Het college van Bloemendaal geeft aan dat het een uitdaging is om een scheiding van rollen binnen een kleine gemeente als Bloemendaal goed te organiseren. Het college geeft aan te kijken naar gemeenten met een vergelijkbare omgang om te komen tot een werkbare vorm.

Hoewel het college van Oostzaan aangeeft dat het een logische gedachte lijkt om in de volgende bestuursperiode beide rollen te verdelen over twee portefeuillehouders, overweegt het college deze optie niet omdat dit leidt tot aanzienlijk meer bestuurlijke drukte. Wel zal het college erop attent zijn dat de ODIJ in het inwerkprogramma en in de bestuursvoorstellen meer duidelijkheid verschaft over deze verschillende rollen.

De gemeente Zandvoort en de provincie Noord-Holland hebben de rollen op bestuurlijk en ambtelijk niveau al gescheiden. Het college van Gedeputeerde Staten geeft aan dat het in de communicatie richting Provinciale Staten zal aangeven in welke rol het besluiten voorlegt en wat de consequenties zijn voor de verschillende rollen.

Aanbeveling 2:

Ontwikkel in samenspraak tussen de ODIJ-organisatie en deelnemers een inwerkprogramma voor nieuwe raads- en Statenleden.

De colleges van de gemeenten en de provincie onderschrijven deze aanbeveling.

Zo vindt het college van Oostzaan een inwerkprogramma een zinvolle suggestie met als voorbeeld de webinar Toekomstbestendig ODIJmond. Het college van Gedeputeerde Staten vindt het tevens een goed voorstel en zal dit met de ODIJ oppakken. Het college van Velsen zal zich inzetten om in samenspraak met de ODIJ en andere deelnemers een inwerkprogramma te creëren voor nieuwe raads- en Statenleden. Het college zal de aanbevelingen meenemen met betrekking tot een lokale/regionale informatiesessie of een witboek informatie, en het online beschikbaar stellen en continu actualiseren van deze informatie.

Het college van Haarlem geeft aan dat de GR ODIJ – zeker in de huidige fase van doorontwikkeling naar een robuuste en toekomstbestendige organisatie – een complexe regeling is, óók voor de huidige raadsleden. Het ontwikkelen van een inwerkprogramma ziet het college van ook als onderdeel van de algehele continue informatievoorziening naar de gemeenteraden, waarbij in lijn met het rekenkamerrapport een balans wordt gevonden tussen het voortdurend en op de juiste momenten op hoofdlijnen informeren van de gemeenteraden, zonder daarbij de raden te overladen met gedetailleerde, technische informatie.

Ook het college van Zandvoort ziet een inwerkprogramma als een goede aanvulling om een gemeenteraad in de volle breedte haar kaderstellende en controlerende rol te kunnen laten uitvoeren. Dit gezien de complexiteit die een gemeenschappelijke regeling met zich mee kan brengen, de

gemeenteraadsverkiezingen die een andere, nieuwe samenstelling van een gemeenteraad kunnen opleveren én de complexiteit van het meerjarige (bestuurlijke) traject waarin de ODIJ zich begeeft.

Het college van Heemskerk vindt de aanbeveling waardevol, zeker met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in 2026. Het college merkt op dat dit onderwerp primair bij de gemeenteraad thuishoort en zal deze aanbeveling daarom onder de aandacht brengen bij de raad en de griffie.

Het college van Bloemendaal vindt het een goed voorstel, maar voorziet dat dit een landelijk punt van aandacht is en stelt voor om naast de ODIJ-organisatie en deelnemers OD-NL te betrekken.

Aanbeveling 3:

Kom tot een betere benutting van het instrumentarium voor de volksvertegenwoordiging.

De colleges van de gemeenten en de provincie onderschrijven deze aanbeveling.

Zo staat het college van Zandvoort positief tegenover ideeën om de sturingsmogelijkheden van raadsleden op de ODIJ beter te benutten. Het college ziet dit als een belangrijk actiepunt dat op het niveau van het AB van de ODIJ verder met elkaar verkend moet worden, met aandacht voor de uitvoerbaarheid van de ideeën.

Het college van Heemstede geeft aan graag mee te werken aan betere instrumenten om informatie en sturingsmogelijkheden goed aan te bieden aan de raad.

Ook het college van Bloemendaal kan zich op hoofdlijnen vinden in het voorstel en zal in het eerste kwartaal van 2026 onderzoeken hoe hier invulling aan te kunnen geven.

Het college van Velsen gaat graag met de gemeenteraad en griffie in gesprek over een betere benutting van het instrumentarium voor de volksvertegenwoordiging in relatie tot Gemeenschappelijke Regelingen in het algemeen, en de ODIJ specifiek. Het college maakt gezamenlijk met de raad en griffie een afweging welke instrumenten doeltreffend zijn in het voorzien van deze behoeften, afhankelijk van de informatie- en sturingsbehoeften bij de raad.

Ook de colleges van Heemskerk en Oostzaan onderschrijven het belang van een betere informatiepositie voor raden en Staten. Het college van Heemskerk vindt het belangrijk dat raden en Staten voldoende zicht en sturingsmogelijkheden hebben op de ODIJ. Ook bij deze aanbeveling merkt het college op dat dit

onderwerp primair bij de gemeenteraad thuishoort en zal deze aanbeveling daarom onder de aandacht brengen bij de raad en de griffie.

Het college van Gedeputeerde Staten van de provincie geeft aan dat de keuze voor een instrument te bespreken is met PS en indien gewenst met de andere deelnemers om zoveel mogelijk dezelfde werkwijze en informatievoorziening te hanteren.

Het college van Haarlem geeft tot slot aan dat, zoals aangegeven in de bijlage 'Deelnemers in beeld', een deel van de raad een GR vooral als een bestuurlijke aangelegenheid ziet. Dit deel van de gemeenteraad wil pas actiever worden geïnformeerd als bijvoorbeeld zaken niet goed lopen, zodat de raad wel tijdig en onderbouwd in positie kan worden gebracht. Mede tegen de achtergrond hiervan wil het college samen met de andere deelnemers aan de GR onderzoeken op welke wijze het bestaande instrumentarium beter kan worden benut.

5. Nawoord

De rekenkamers danken de colleges van burgemeesters en wethouders van de betrokken gemeenten, het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland en het DB van de ODIJ voor hun reacties op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamers zijn verheugd dat alle colleges van de gemeenten en de provincie en het DB van de ODIJ de conclusies onderschrijven. De rekenkamers zijn ook verheugd dat de colleges van de gemeenten en de provincie de aanbevelingen van het rapport onderschrijven. De bestuurlijke reacties geven de rekenkamers aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen.

De gemeenten en provincie zijn samen verantwoordelijk voor het functioneren van de ODIJ. Hoewel de gemeenten en provincie in de afgelopen jaren te beperkt samen hebben gestuurd op de ODIJ, constateren de rekenkamers ook dat zij nu wel goed samenwerken in het ontwikkeltraject van de ODIJ om toekomstbestendig en robuust te worden. De rekenkamers benadrukken het belang om deze gezamenlijke regie voort te zetten.

Het college van Zandvoort geeft in zijn reactie aan kritisch te zijn op de wijze waarop de ODIJ streeft naar robuustheid. De rekenkamers merken op dat dit in de bestuurlijke reactie niet verder wordt uitgewerkt.

Het college van Haarlem geeft terecht aan dat de deelvraag over prestaties en kosten niet is beantwoord. De rekenkamers beoogden om in dit onderzoek geen dubbel werk te doen. Dat geldt onder andere voor het tweejaarlijks onderzoek Omgevingsdiensten in beeld van het ministerie van IenW. Ook het college van Bloemendaal maakt hier een opmerking over. Dit tweejaarlijkse onderzoek geeft inzicht in prestaties, trends en knelpunten met aanbevelingen voor verbeteringen. Bij de aanvang van het onderzoek werd verwacht dat dit onderzoek het najaar 2025 zou worden uitgebracht. Bij het vaststellen van het rekenkamerrapport is dit onderzoek echter nog niet gepubliceerd.

Het college van Bloemendaal geeft aan dat het takenpakket niet correct is omschreven in de bestuurlijke nota. De rekenkamers onderschrijven dat de term 'wettelijke taken' tot verwarring kan leiden. Zowel de basistaken als plustaken volgen vanuit een wettelijk kader. Daarom is in het onderzoek het onderscheid gemaakt tussen basistaken en plustaken. In 2014 zijn bijvoorbeeld complexere milieutaken door provincie en gemeenten ingebracht in het basistakenpakket van de ODIJ. De basistaken zijn wel gericht op het beschermen van natuurwaarden, maar specifieke 'natuurtaken' zijn geen basistaken. De rekenkamers merken op dat de basistaken voor de provincie zijn anders dan voor de gemeenten. De

BRIKS-taken, waar bouwen onder valt, zijn provinciale basistaken en vanuit die hoedanigheid verplicht belegd bij een OD. In het geval van de provincie is dit belegd bij de OD NZKG. De bouwtaken van gemeenten zijn geen basistaak.

Zoals het DB van de ODIJ in zijn bestuurlijke reactie opmerkt, zijn de conclusies en aanbevelingen gebaseerd op een proces dat in beweging is. Ook nadat de rekenkamers de dataverzameling afsloten en begonnen met het schrijven van het rapport en het inwinnen van bestuurlijke reacties, is het proces doorgegaan. In de laatste maanden van 2025 zijn informatiebijeenkomsten bij gemeenteraden en Provinciale Staten gehouden en is het bestuurlijke proces voor het versterken van de robuustheid en het aanpassen van de structuur van de ODIJ verder voortgeschreden. In 2026 zal er (verdere) besluitvorming plaatsvinden over de governance, financieringsstructuur en toekomstscenario's van de ODIJ. In dit proces kunnen de raden en Staten aandachtspunten meegeven, zienswijzen formuleren en besluiten nemen. De rekenkamers adviseren de raden en Staten om hierin een actieve rol te nemen, vooruitlopend op een betere benutting van het instrumentarium voor de raden en Staten.

Daarnaast heeft de provincie recent door de heer Onno Hoes een bestuurlijke verkenning¹ laten uitvoeren hoe de samenwerking tussen de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten² bij kan dragen aan een effectiever, efficiënter en toekomstbestendig stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De rekenkamers adviseren de raden en Staten aan om de bestuurlijke verkenning en dit rekenkamerrapport in samenhang te bespreken.

De behandeling van het rapport in de gemeenteraden en Provinciale Staten zien we met belangstelling tegemoet.

¹ Bestuurlijke verkenning OD-samenwerking Noord-Holland; "Bewegen naar een nieuw evenwicht voor een gezonde leefomgeving", 6 november 2025

² Dit zijn de Omgevingsdienst IJmond, de omgevingsdienst Noord-Holland Noord, de omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek.

Colofon

Onderzoek

Dit betreft een onderzoek van de volgende rekenkamers:

- Rekenkamer Bloemendaal
- Rekenkamer Haarlem
- Rekenkamer Heemskerk
- Rekenkamer Heemstede
- Rekenkamer Landsmeer
- Rekenkamer Oostzaan
- Rekenkamer Velsen
- Rekenkamer Zandvoort
- Randstedelijke Rekenkamer

Publicatiedatum

16 december 2025