



NOTA VAN BEVINDINGEN

Proces robuustheid/toekomstbestendigheid Omgevingsdienst IJmond (ODIJ)

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

Thijs Boertien, Jop de Graaff, Carmen Hendriks, Roel Lauwerier

29 oktober 2025 | Versie 1.0



Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Onderzoeksdoel en -vragen	6
1.3. Normenkader	7
1.4. Aanpak	8
1.5. Leeswijzer	9
2. ODIJ in beeld	10
2.1. Governance	10
2.2. Eigenaarsrol	13
2.2.1. Doel- en taakomschrijving van de GR	13
2.2.2. Inrichting van het AB en DB	15
2.2.3. Financiële bijdrage en stemverhouding	16
2.3. Opdrachtgeversrol	17
2.3.1. Gemeenschappelijke regeling (GR)	17
2.3.2. Beleid	18
2.3.3. Praktijk/rolneming	19
2.4. Analyse	19
2.4.1. De governance kent aandachtspunten en risico's. Het oppakken van deze risico's maakt onderdeel uit van het ontwikkeltraject dat de ODIJ doorloopt.	19
2.4.2. Beperkt zicht op rollen, taken en verantwoordelijkheden ODIJ bij raden en Staten	21
2.5. Toets op de normen m.b.t. 'ODIJ in beeld'	22
3. Ontwikkeltraject robuuste/toekomstbestendige ODIJ	24
3.1. Tijdlijn ontwikkeltraject toekomstbestendige ODIJ	24
2023: Zelftoets ODIJ	24
2024: Plan van Aanpak en start uitvoering met focus op toekomstbestendigheid	25
2025 (tot en met juli): Traject in volle gang - richtinggevende besluiten in ontwikkeling	30
3.2. Analyse	39
3.2.1. Twee zijden van dezelfde medaille	39
3.2.2. Transparantie als sleutelwoord; maar wel afhankelijk van nabijheid	39
3.2.3. Vertrouwen in 'de goede stappen' maar niet in het behalen van het omzetcriterium	40
3.3. Toets op de normen m.b.t. 'ontwikkeltraject robuustheid/ toekomstbestendigheid'	42
4. Informatievoorziening en sturing	44
4.1. Informatievoorziening	44
4.1.1. Afspraken over informatievoorziening en naleving in de praktijk	44



4.1.2. Informatievoorziening over robuustheid en ontwikkeltraject richting raden en Staten	46
4.2. Sturing	50
4.2.1. Bestuurlijke organisatie van de eigenaars- en opdrachtgeversrol	50
4.2.2. Sturing middels zienswijzen, moties en brieven	50
4.3. Analyse 'informatievoorziening en sturing'	54
4.3.1. Raden en PS worden actief geïnformeerd maar informatievoorziening voldoet (nog) niet aan de sturingsbehoefte	54
4.3.2. Onderscheid eigenaarschaps- én opdrachtgeversrol beperkt geëxpliciteerd. Rollen staan op gespannen voet in dit traject	56
4.4. Toets op de normen m.b.t. 'informatievoorziening en sturing'	58
 Bijlagen	 60
 Bijlage 1. Taken per deelnemer	 60
 Bijlage 2. Eigenschappen 'zelfstandig toekomstbestendige organisatie'	 63
 Bijlage 3. Vergelijkende data uit Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH t.b.v. deelvraag 3	 64
 Bijlage 4. Lijst van afkortingen	 65



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) was de afgelopen jaren meermaals onderwerp van een aantal kritische onderzoeken, evaluaties en rapporten. In 2020 is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een commissie ingesteld onder leiding van Jozias van Aartsen. Deze commissie kreeg de opdracht om het VTH-stelsel te beoordelen en te adviseren hoe dit te versterken. In maart 2021 werd het rapport *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* gepresenteerd. De commissie van Aartsen constateerde dat het VTH-stelsel onvoldoende functioneerde door versnippering, gebrek aan onafhankelijkheid en onvoldoende middelen. In navolging hiervan is het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP-VTH) gestart. Het IBP-VTH was gestructureerd rondom zes pijlers, elk met een specifieke focus en werkgroepen die zich richten op verbetering van verschillende aspecten van het VTH-stelsel.

De robuustheidscriteria

Een belangrijk thema (pijler 1) is de *robuustheid van de omgevingsdiensten*. Robuustheid gaat over de mate waarin de deelnemers in het stelsel in staat zijn de opgaven naar de toekomst toe zelfstandig uit te voeren en de mate waarin de organisaties in staat zijn continuïteit op de primaire taken te borgen. De basis van de *robuustheid*, zoals door het bestuurlijk overleg IBP VTH op 22 juni 2023 vastgesteld¹, bestaat uit de volgende zes key performance indicators (kpi's)²:

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. **Weerstandsvermogen.** 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 weerstandsratio 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.

¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (juni 2023). *Kamerbrief voortgang versterking VTH-stelsel – juni 2023*.

² IBP-VTH (8 augustus 2023). *Kpi's voor financiële robuustheid. Voorstel en advies*.



Alle omgevingsdiensten (OD's) zijn vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) verzocht zichzelf te toetsen op deze criteria om vervolgens met een Plan van Aanpak (PvA) te komen voor hoe er per 1 april 2026 voldaan gaat worden aan de criteria. Daarbij dienden ook de volgende zes 'randvoorwaarden' te worden meegenomen.

1. Alle gemeenten en provincies nemen deel aan de omgevingsdienst en hebben alle basistaken volledig overgedragen.
2. De governance is ingericht, er is sprake van goed opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, onafhankelijkheid en gezag, het accounthouderschap is ingevuld, de directeur heeft een stevige positie en mandaat.
3. Voor de minimale omvang telt uitsluitend de omzet van de basis- en milieugerelateerde taken. Er is een duidelijk onderscheid tussen deze taken en de niet-milieugerelateerde plustaken.
4. Er wordt zelfstandig voldaan aan de minimale normen voor robuustheid,
5. Zijn er specifieke kennisgebieden of taken die door een andere dienst worden uitgevoerd? Zo ja, specificatie in PvA met daarbij de gemaakte afspraken over o.a. verantwoording.
6. Bij de toetsing wordt rekening gehouden met de robuustheid in de toekomst (meerjarig perspectief, waarbij ook onderscheid wordt gemaakt tussen structurele en incidentele middelen).³

Ook de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ⁴) werkt op dit moment aan deze 'robuustheid'. Na een eerste toets van de plannen vanuit het ministerie van IenW in september 2024 werd echter geconstateerd dat de robuustheid van de ODIJ 'rood' scoorde.⁵ Een tweede beoordeling, naar aanleiding van een volgende rapportage hierover vanuit de ODIJ, werd door het ministerie beoordeeld als 'oranje' (april 2025).⁶

Betrokkenheid raden en Staten

De Heemskerkse raadsleden hebben bij de Rekenkamer van Heemskerk aangegeven beperkt zicht te hebben op voornoemde ontwikkelingen, die grotendeels 'op afstand' plaatsvinden. In een tijd waarin lokaal discussies spelen over het 'ravijnjaar' is er (te) beperkt zicht op de robuustheid en de (kosten)effectiviteit van de ODIJ. De Rekenkamer van Heemskerk heeft dit signaal ter harte genomen en voorgenomen om de betrokkenheid van de gemeenteraden en Provinciale Staten bij de robuustheid te onderzoeken. Er is vervolgens een ronde gemaakt langs de Rekenkamers van de overige deelnemers van de ODIJ. De Rekenkamers van Bloemendaal, Haarlem, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen, Zandvoort en de Randstedelijke Rekenkamer hebben vervolgens samen met de Rekenkamer van Heemskerk opdracht gegeven voor dit onderzoek.

Traject robuustheid en toekomstbestendigheid ODIJ

Ingegeven door het feit dat de ODIJ aan de robuustheidscriteria moet voldoen, doorloopt de ODIJ op dit moment een ontwikkeltraject.⁷ De ODIJ focust daarbij niet alleen op het zelfstandig voldoen aan de robuustheidscriteria maar onderzoekt hierbij ook de toekomstbestendigheid van de eigen organisatie.

Concreet worden hiertoe drie inhoudelijke sporen gevolgd:

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

³ IBP-VTH (15 juni 2023). *Eindnotitie pijler 1 – robuuste omgevingsdiensten*.

⁴ In dit onderzoek wordt verwezen naar de ODIJ als construct cq. Gemeenschappelijke Regeling én als uitvoeringsorganisatie.

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (20 september 2024). *Beoordeling plan van aanpak robuuste omgevingsdienst*.

⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (1 april 2025). *Beoordeling 1e voortgangsrapportage robuuste omgevingsdienst*.

⁷ Omgevingsdienst IJmond (27 maart 2024). *Besluit Algemeen Bestuur Plan van Aanpak (besluitnummer AB 2024-00x)*.



De voor dit onderzoek samenwerkende Rekenkamers hebben begin 2025 een gesprek gevoerd met de ODIJ om zicht te krijgen op het ontwikkeltraject dat de ODIJ doormaakt en om te voorkomen dat er met dit onderzoek overlap plaatsvindt met dit traject.⁸ Uitgangspunt van dit onderzoek is dat het rekenkameronderzoek het traject dat de ODIJ nu doorloopt niet moet hinderen.

1.2. Onderzoeksdoel en -vragen

Met dit onderzoek moet inzichtelijk worden of het proces dat in 2024-2026 wordt ontrolld om te komen tot een robuuste ODIJ een solide proces is, waarin de juiste bouwstenen worden gebruikt. Daarnaast wordt onderzocht of de onderzoeken die in dat kader en in die periode zijn/worden uitgevoerd een adequaat en volledig beeld geven van de oorzaken van het huidige gebrek aan robuustheid en van de oplossingsrichtingen. De 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 onderscheiden gemeenten en de provincie Noord-Holland kunnen bijdragen aan het versterken van de robuustheid van de ODIJ. Daarbij is de rol van alle betrokken bestuurders-organen relevant (Algemeen en Dagelijks Bestuur van de ODIJ, Gedeputeerde Staten (GS) en Provinciale Staten (PS) van de provincie Noord-Holland en de colleges en gemeenteraden van de deelnemende gemeenten). Het doel is om duidelijk te maken hoe de informatiestromen en sturingsinstrumenten in het (recente) verleden zijn gebruikt in relatie tot het geconstateerde gebrek aan robuustheid. Ook moet inzichtelijk worden hoe de informatiestromen en het gebruik van sturingsinstrumenten in de toekomst kunnen worden aangewend voor een effectievere aansturing van de ODIJ en hoe deze kunnen bijdragen aan de versterking van de robuustheid.

De scope van dit onderzoek is de periode 2022-2025, waarbij het onderzoek van de Commissie Van Aartsen uit maart 2021 wordt meegenomen 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 er uit?
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?

⁸ Omgevingsdienst IJmond, gesprek Rekenkamers, 14 januari 2025



3. Hoe zijn de prestaties en de kosten van de ODIJ in vergelijking tot andere omgevingsdiensten? *

** Met de begeleidingscommissie van Rekenkamers is opgenomen dat deze informatie wordt gebaseerd op het Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH dat op dit moment in uitvoering is. Verwacht werd dat de meest recente data in september 2025 beschikbaar zijn. Deze zijn nog niet bekend. De vergelijkende data zullen – nadat deze bekend zijn – worden toegevoegd in de bijlage,*

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?

*** Deze vragen worden beantwoord in de definitieve rapportage ten behoeve van conclusies en aanbevelingen.*

1.3. Normenkader

Aspect	Gehanteerde norm
ODIJ in beeld	1. De rollen, taken en verantwoordelijkheden voor betrokkenen bij de ODIJ zijn helder uitgewerkt. 2. Het is voor raads- en Statenleden voldoende helder wie welke rol heeft binnen het stelsel van de ODIJ en wie daarbinnen wat doet.
Proces robuustheid	3. Het is voor alle betrokkenen voldoende helder waar de ODIJ nu staat in het kader van het traject om robuust te worden. 4. Het proces via drie sporen geeft een adequaat beeld van de huidige situatie en de verwachtingen voor de toekomst voor wat betreft robuustheid. 5. Knelpunten voor robuustheid zijn voldoende in beeld en ondervangen in het proces en succesfactoren voor robuustheid worden benut. 6. Betrokkenen hebben een gefundeerd vertrouwen dat het huidige proces voor robuustheid voor de middellange termijn voldoende houvast biedt.



Informatie-voorziening en sturing	7. Er zijn duidelijke afspraken over de sturing op en informatievoorziening over de ODIJ tussen alle betrokken actoren (denk aan: frequentie, kwaliteit, organisatie en tijdigheid). 8. De afspraken worden in de praktijk nageleefd. 9. In de informatievoorziening over en sturing op de ODIJ is er aandacht voor de opdrachtgevers- én de eigenaarsrol. Op beide rollen wordt in de praktijk actief en evenredig gestuurd. 10. 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 11. De verschillende actoren binnen gemeenten en provincie benutten deze informatie actief om (bij) te sturen op de robuustheid van de ODIJ.
--	--

Figuur 1. Normenkader

1.4. Aanpak

De aanpak van dit onderzoek bestaat 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. Ook zijn werkafspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van relevante documenten en de selectie van personen voor de gespreksronde. Daartoe zijn ambtelijk contactpersonen aangewezen voor de verschillende deelnemers. Bij het tweede deel van het startgesprek is een vertegenwoordiging vanuit de ODIJ aangesloten om werkafspraken te maken.
- *Informatie-uitvraag.* Vervolgens is bij de ambtelijk contactpersonen van de gemeenten, de provincie en de ODIJ de benodigde documentatie en de contactgegevens voor het inplannen van de gesprekken uitgevraagd.
- *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. In het rapport wordt met voetnoten verwezen naar de bestudeerde documenten.

Op basis van de input uit deze stap zijn de gespreksleidraden voor de gespreksronde opgesteld.

De volgende typen documenten zijn bestudeerd:

- o Algemene documenten in relatie tot de ODIJ
- o Documenten in relatie tot de onderzoeken naar robuustheid
- o Documenten in relatie tot de informatievoorziening aan de raden en Provinciale Staten
- o Documenten in relatie tot de sturing door de colleges en Gedeputeerde Staten
- *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)⁹
 - Directie/MT Omgevingsdienst IJmond

In het rapport wordt met voetnoten verwezen naar de gevoerde interviews en sessies.

- *Rapportage.* In deze stap is gewerkt aan een conceptnota 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 opgeleverd aan de begeleidingscommissie en in september 2025 na

⁹ Met de raad van Landsmeer is het niet gelukt om een gesprek in te plannen. Het perspectief van de raad van Landsmeer is dus ook niet opgenomen in de rapportage en in het bijlagenrapport, anders dan wat we in documenten zijn tegengekomen.



akkoord uitgezet voor ambtelijk wederhoor onder de verschillende deelnemers. De feitelijke opmerkingen vanuit de deelnemers zijn in oktober 2025 verwerkt tot voorliggende rapportage.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

1. **Inleiding**, met daarin de aanleiding (§1.1), het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen (§1.2), het normenkader (§1.3), de aanpak (§1.4) en de leeswijzer (§1.5).
2. **ODIJ in beeld**. In §2.1 wordt eerst de algemene governance van de ODIJ beschreven. Vervolgens worden de verschillende rollen die de gemeenten en de provincie vervullen bij de ODI omschreven: de eigenaarsrol (in §2.2) en de opdrachtgeversrol (in §2.3). In §2.4 volgt een analyse op de voorgaande paragrafen. In §2.5 worden de normen getoetst.
3. **Ontwikkeltraject robuuste/toekomstbestendige ODIJ**. In §3.1 wordt chronologisch een tijdlijn gegeven van het ontwikkeltraject naar een robuuste/ toekomstbestendige omgevingsdienst. In §3.2 vindt een analyse plaats op deze tijdlijn en in §3.3 wordt afgesloten met een toets op de normen.
4. **Informatievoorziening en sturing**. In §4.1 wordt ingegaan op het aspect 'informatievoorziening'. In §4.2 komt het aspect 'sturing' aan bod. §4.3 vindt een analyse plaats op de voorgaande twee paragrafen en in §4.4 wordt afgesloten met een toets op de normen.
5. **Bijlagen**. Dit rapport bevat de volgende bijlagen:
 - Bijlage 1. Taken per deelnemer**: In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de taken die de deelnemers, bij moment van schrijven van dit rapport (september 2025), hebben ingebracht bij de ODIJ.
 - Bijlage 2. Eigenschappen 'zelfstandig toekomstbestendige organisatie'**: In §3.1 wordt verwezen naar de eigenschappen van een 'zelfstandig toekomstbestendige organisatie', afkomstig uit het rapport 'Twee zijden van een medaille'. Deze eigenschappen zijn opgenomen in Bijlage 2.
 - Bijlage 3. Vergelijkende data uit Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH t.b.v. deelvraag 3**: Deelvraag 3 wordt beantwoord aan de hand van het Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH. De vergelijkende data, afkomstig uit dit onderzoek, staan opgenomen in bijlage 3.
 - Bijlage 4. Lijst van afkortingen**: Bijlage 4 bevat een lijst van de gebruikte afkortingen die in dit rapport voorkomen.

In het losse **bijlagenrapport ODIJ – Deelnemers onderzoek in beeld** staan de beelden per deelnemer opgenomen.

In dit rapport wordt gesproken over robuustheid en toekomstbestendigheid. We kunnen ons voorstellen dat de termen op elkaar lijken en de verhouding hiertussen niet altijd duidelijk is. Hieronder hebben we de termen gedefinieerd.

- A. **Proces robuustheid**: de noodzakelijke stappen om per 1 april 2026 te voldoen aan de vanuit het IBP-VTH vastgestelde robuustheidscriteria. *Deze criteria zijn opgenomen in §1.1.*
- B. **Ontwikkeltraject toekomstbestendigheid**: de noodzakelijke stappen om de huidige uitvoering op het minimale noodzakelijke niveau te brengen. Zo ontstaat er een vertrekpunt voor verdere samenwerking en/of fusie. Dit gebeurt via drie inhoudelijke sporen:
 1. Programma herijking Gemeenschappelijke Regeling (GR) en governance;
 2. Programma herijking financieringsstructuur; en
 3. Toekomstscenario's.Dit traject loopt verder door dan 1 april 2026.



2. ODIJ in beeld

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

1. Hoe ziet het huidige stelsel van de ODIJ er uit?
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?

In §2.1 wordt eerst de algemene governance beschreven. Vervolgens gaan we in op de verschillende rollen die de gemeenten en de provincie vervullen bij de ODIJ: de eigenaarsrol (in §2.2) en de opdrachtgeversrol (in §2.3). In §2.4 volgt een analyse op de voorgaande paragrafen. We sluiten in §2.5 af met een toets op de gestelde normen.

2.1. Governance

Onderdeel van dit onderzoek is een beschrijving van het stelsel van de ODIJ. Het doel is om de verhouding tussen gemeenten en provincie enerzijds en de omgevingsdienst (ODIJ) anderzijds toe te lichten en te duiden welke partijen welke rollen hebben.

De governance van de ODIJ is de afgelopen tijd al meermaals onderwerp van onderzoek geweest. Dit komt onder andere aan bod in het *'visitatierapport' (2023)*, het rapport vanuit de bestuursopdracht *'Twee zijden van de medaille' (2024)* en de tussenrapportage *Ontwikkellijn Governance ODIJ (2025)*.¹⁰ Een belangrijk uitgangspunt van dit Rekenkameronderzoek is dat er geen dubbelingen plaatsvinden met het ontwikkeltraject dat de ODIJ zelf doorloopt.¹¹ We baseren onze informatie in dit hoofdstuk daarom mede op de bevindingen en resultaten uit de voornoemde documenten.

Beknopte schets van de ODIJ

In de GR-tekst is een schets gegeven van de oprichting en ontwikkeling van de ODIJ.¹² Opgenomen staat dat de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen in 1997 besloten tot oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling Milieudienst IJmond op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Per 1 januari 1999 was de dienst daadwerkelijk operationeel. In 2001 is ook de gemeente Uitgeest toegetreden tot de regeling. De dienst is opgericht met als doel een efficiënte en kwalitatieve uitvoering van de milieutaken van de deelnemers.

In Nederland deden er zich na de eeuwwisseling vervolgens een aantal impactvolle incidenten voor, onder andere de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Hieruit bleek dat de gemeenten en provincies onvoldoende toegerust waren op de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken). De commissie Mans (rapport 'De tijd is rijp') deed onderzoek naar de uitvoering van de VTH-taken. In 2008 gaf

¹⁰ Rapport *Ontwikkellijn Governance ODIJ*- IPR Normag (20 maart 2025), Omgevingsdienst NL (18 oktober 2023). *Visitatierapport Omgevingsdienst IJmond 27 en 28 juni 2023*, Omgevingsdienst IJmond (25 april 2024). *Rapportage Bestuursopdracht 'Twee zijden van een medaille' Voor een toekomstbestendig Omgevingsdienst IJmond*

¹¹ In hoofdstuk 3 wordt dit traject uitgebreid beschreven.

¹² [Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond | Lokale wet- en regelgeving](#)



de commissie de belangrijke aanbeveling om de uitvoeringskennis en expertise te bundelen in – meer onafhankelijk van het bestuur te zetten – uitvoeringsdiensten. Dit zijn uiteindelijk de *omgevingsdiensten* geworden.¹³

In 2014 zijn de gemeente Haarlem en provincie Noord-Holland vervolgens toegetreden tot de regeling, in 2015 gevolgd door Beemster en Purmerend. Per 1 januari 2015 heet de Milieudienst de Omgevingsdienst IJmond (ODIJ).¹⁴

Het streven van de dienst is vanaf het begin gericht op uitvoering van taken voor meer gemeenten dan alleen de deelnemers en de mogelijkheden daartoe actief te onderzoeken. Vanaf 2001 voert de dienst ook taken uit voor de (deels voormalige of heringedeelde) gemeenten Bloemendaal, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Noordwijkerhout en Zandvoort en vanaf 2005 voor de gemeenten Landsmeer, Oostzaan, Waterland en Wormerland en ook voor de gemeente Edam-Volendam.¹⁵

Het takenpakket wordt uitgevoerd op basis van (langlopende) dienstverleningsovereenkomsten (DVO 's). In 2017 zijn, ten gevolge van de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) de gemeenten Bloemendaal, Edam-Volendam, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Waterland, Wormerland en Zandvoort toegetreden tot de regeling, in eerste instantie alleen voor wat betreft het basistakenpakket.¹⁶

Kern van de door de deelnemers in de regeling ingebrachte taken is het milieutakenpakket (waaronder vergunningverlening, toezicht en handhaving, beleidsvoorbereiding beleidsuitvoering op milieugebied, begeleiden van bodemsaneringen) van de IJmondgemeenten. In 2014 is hier het zogenoemde *basistakenpakket* (BTP) voor regionale uitvoeringsdiensten in verwerkt. Dit betreft de complexere milieutaken (als deel van het volledige milieutakenpakket plus toezicht op (asbest)sloop), waarvan is overeengekomen dat de uitvoering hiervan door uitvoeringsdiensten dient te geschieden. Dit zijn dus verplicht ingebrachte taken door de gemeenten en de provincie bij de ODIJ. Welke taken de deelnemers verplicht in hebben gebracht bij de ODIJ is te raadplegen via het [Informatiepunt van de Leefomgeving \(IPL\)](#). Daarnaast kan de dienst op verzoek ook zogenoemde plustaken uitvoeren, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid of drank- en horeca.¹⁷ Een lijst van alle ingebrachte taken is opgenomen in Bijlage 1.

Anno 2025 bestaat de ODIJ uit de volgende veertien deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Holland.¹⁸

¹³ 'Omgevingsdiensten moeten hun werk kunnen doen' | Informatiepunt Leefomgeving

¹⁴ [Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond | Lokale wet- en regelgeving](#)

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ [Over ons - Omgevingsdienst IJmond](#)

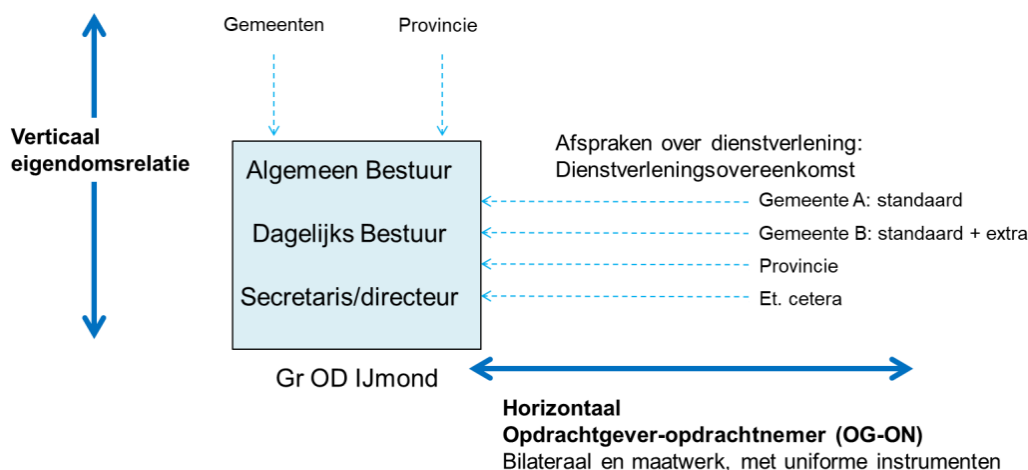


Figuur 2. Werkgebied ODIJ (bron: [website ODIJ](https://www.odij.nl)).

De ODIJ is dus een openbaar lichaam, ingesteld op basis van de Wgr.¹⁹ 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 huidige directeur is per 2 juni 2023 in dienst bij de ODIJ.²⁰ Op 31 december 2024 bestond de formatie van de ODIJ uit 135,8 fte.²¹

De gemeenten en provincie vervullen twee belangrijke rollen ten aanzien van de ODIJ: de *eigenaars-* én 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.²² In de volgende paragrafen worden beide rollen behandeld.

In de eerder benoemde tussenrapportage *Ontwikkellijn Governance ODIJ* (20 maart 2025) wordt de governance als volgt gevisualiseerd.



Figuur 3. 'Huidige inrichting governance ODIJ' (bron: tussenrapportage *Ontwikkellijn Governance ODIJ*, 20 maart 2025).

¹⁹ Openbaar lichaam als bedoeld in [artikel 8, eerste lid](#), in verband met [artikel 52 of 74 van de Wet gemeenschappelijke regelingen](#).

²⁰ [Omgevingsdienst IJmond in beweging: In gesprek met nieuwe directeur Just Zandhuis - Omgevingsdienst IJmond](#)

²¹ Omgevingsdienst IJmond (2025), Jaarstukken 2024, p. 20

²² Tussenrapport *Ontwikkellijn Governance ODIJ- IPR Normag* (20 maart 2025)



2.2. Eigenaarsrol

De gemeenten en provincie zijn via hun colleges en GS gezamenlijk mede-eigenaar van de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat zij de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de continuïteit en het functioneren van de GR. Daarnaast zijn zij financieel aansprakelijk voor eventuele tekorten of investeringen.

Gemeenten en provincie vervullen de eigenaarsrol door via het Algemeen Bestuur (AB) en het Dagelijks Bestuur (DB) invloed uit te oefenen op het beleid, de strategie en de begroting van de GR.

2.2.1. Doel- en taakomschrijving van de GR

In de *Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond* staan de taak- en rolopvatting van de deelnemers, de verantwoordelijkheden en de wijze waarop de deelnemers met elkaar samenwerken binnen de ODIJ omschreven.²³

Doelomschrijving

In artikel 2 van de GR staat onder artikel c de volgende doelomschrijving voor de ODIJ: "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."

Taken en bevoegdheden

In artikel 16 van de GR worden de taken en bevoegdheden van ODIJ vastgelegd. Daarbij is er *op het moment van schrijven*, oktober 2025, (nog) sprake van delegatie en mandaat.

Delegatie

In de GR wordt toegelicht dat de gemeenten Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen taken *gedelegeerd* hebben aan het AB. Onder delegatie wordt verstaan: het overdragen door een bestuursorgaan van zijn bevoegdheid tot het nemen van besluiten aan een ander die deze onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent (art 10:13 Awb).²⁴

De overgedragen taken kunnen in een afsprakenkader verder uitgewerkt worden. Dit afsprakenkader heeft de vorm van een dienstverleningsovereenkomst. In de praktijk is er bij sommige deelnemers van de ODIJ expliciet sprake van een afsprakenkader (dit zien we bij de provincie Noord-Holland). Bij andere deelnemers is dit niet het geval, of heeft het afsprakenkader een andere naam of inrichting.²⁵

Al langere tijd is het uitgangspunt binnen het VTH-stelsel dat delegatie van bevoegdheden aan een omgevingsdienst onwenselijk is.²⁶

²³ [Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond | Lokale wet- en regelgeving](#)

²⁴ In de GR is opgenomen: delegatie inzake het nemen van besluiten omtrent enkelvoudige omgevingsvergunningen die uitsluitend zien op activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub e en i Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, ontheffingen, aanwijzingen, maatwerkvoorschriften, meldingen en alle hiermee samenhangende besluiten (bron: GR ODIJ).

²⁵ Rapport *Ontwikkellijke Governance ODIJ*- IPR Normag (20 maart 2025)

²⁶ [Kamerstuk 33872, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen](#)



Mandaat

In het tweede lid van artikel 16 van de GR is opgenomen dat alle deelnemers (gemeenten en provincie) alsook derden waarvoor taken worden uitgevoerd, *mandaat* kunnen verlenen aan het dagelijks bestuur, als uitvoerend orgaan, of rechtstreeks aan de directeur. Mandaat is de bevoegdheid om namens een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 Awb). Dit wil zeggen dat de mandaatgever bevoegd is de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.

Deze taken worden op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) uitgevoerd en niet in de Gemeenschappelijke Regeling ingebracht, behalve voor wat betreft het basistakenpakket van de deelnemers. Deze basistaken worden verplicht in de regeling gebracht bij deelname.

In het '*Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld*' staat per deelnemer opgenomen of taken gedelegeerd of gemandateerd zijn. Voor de gemeente Haarlem is bijvoorbeeld te zien dat er in het *Algemeen mandaat-, en machtigingsbesluit plustaken en milieutakenpakket Haarlem- Omgevingsdienst IJmond 2024* is vastgelegd dat er wordt gekozen voor een algemeen geformuleerd mandaatbesluit. Voor de gemeente Velsen geldt daarentegen dat is vastgelegd dat Velsen – net als Beverwijk, Uitgeest en Heemskerk – de in de GR beschreven bevoegdheden heeft overdragen aan het AB (delegatie).

Beleid uit te voeren taken

Artikel 17 van de GR legt vast dat de deelnemers periodiek beleid vastleggen ten aanzien van de uit te voeren taken. Dit beleid vormt de basis voor het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van de ODIJ. De tekst laat ruimte of dit gezamenlijk of individueel beleid moet zijn.²⁷

We zien dat de deelnemers periodiek gezamenlijk beleid vaststellen ten aanzien van de uit te voeren taken. Het beleidskader VTH-milieu van de ODIJ is vastgesteld door alle colleges van de deelnemende gemeenten en de provincie Noord-Holland. Dit beleidskader beschrijft de prioriteiten en wettelijke kaders voor de uitvoering van VTH-taken op het gebied van milieu en vormt daarmee het inhoudelijke fundament voor de taken die de ODIJ voor de deelnemers uitvoert.

Taken op verzoek

Artikel 18 van de GR omvat de mogelijkheid om taken op verzoek onder te brengen bij de ODIJ. Er is in de GR niet omschreven wat dit precies behelst: of taken binnen de regeling ondergebracht worden, of bijvoorbeeld als aparte opdracht op basis van een offerte. In ieder geval geldt dat er bij uitbreiding van de taken aan de ODIJ unanieme instemming benodigd is van zowel het AB als het DB. Het verminderen van het takenpakket wordt gelijkgesteld aan een verzoek tot gedeeltelijke uittreding voor die taken. Er is in de GR geen tekst opgenomen voor het verhogen of verlagen van de intensiteit waarmee een dienst of taak wordt afgenomen.²⁸

²⁷ Rapport *Ontwikkellijn Governance ODIJ*- IPR Normag (20 maart 2025)

²⁸ Ibid.



2.2.2. Inrichting van het AB en DB

Het bestuur van de ODIJ bestaat uit het algemeen bestuur (AB), het dagelijks bestuur (DB) en de voorzitter.

Algemeen 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. De leden van het DB zijn ook onderdeel van het AB.²⁹

Het AB is in ieder geval belast met en bevoegd tot:

- a) het vaststellen van het tweejaarlijkse strategische beleidsplan (inclusief organisatieontwikkelings- en kwaliteitsborgingsplan);
- b) het vaststellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma;
- c) het doen van voorstellen aan de deelnemers omtrent toetreding tot, uittreding uit, wijziging van of opheffing van de regeling;
- d) het besluiten tot deelname aan en samenwerken met gemeenschappelijke regelingen en het (mede) oprichten van privaatrechtelijke rechtspersonen, nadat de raden en provinciale staten van de deelnemers in de gelegenheid zijn gesteld hun wensen en bedenkingen ter kennis van het algemeen bestuur te brengen;
- e) het instellen van commissies met het oog op de behartiging van bepaalde belangen zoals bedoeld in artikel 25 van de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- f) wijziging van de gemeenschappelijke regeling indien en voor zover nieuwe wetten en/of regels hiertoe nopen en het uitsluitend technische wijzigingen betreft. Voor een wijziging als hier bedoeld behoeft niet de procedure als omschreven in artikel 37 te worden gevolgd.

Dagelijks Bestuur

Het DB bestaat uit de AB-leden die zijn aangewezen vanuit de gemeenten Beverwijk, Haarlem, Heemskerk Velsen en – in deze periode – Landsmeer. Het AB wijst uit haar leden de voorzitter aan.³⁰

Het DB is in ieder geval bevoegd en/of belast met:

- a) het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam te voeren, voor zover niet bij of krachtens de wet of de regeling het algemeen bestuur hiermee is belast;
- b) beslissingen van het AB voor te bereiden en uit te voeren;
- c) regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de dienst;
- d) ambtenaren te benoemen, te schorsen en te ontslaan;
- e) tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de dienst te besluiten, met uitzondering van privaatrechtelijke rechtshandelingen als bedoeld in artikel 55a van de Wgr;
- f) te besluiten, namens het openbaar lichaam, het dagelijks bestuur of het AB rechtsgedingen, bezwaarprocedures of administratief beroepsprocedures te voeren of handelingen ter voorbereiding daarop te verrichten, tenzij het AB, voor zover dit het AB aangaat, in voorkomende gevallen anders beslist.³¹

Voorzitter

²⁹ [Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond | Lokale wet- en regelgeving](#)

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.



De voorzitter wordt aangewezen vanuit het AB. De voorzitter is aan het AB verantwoording verschuldigd voor het door hem gevoerde bestuur. Hij geeft het AB mondeling of schriftelijk de door één of meer leden gevraagde inlichtingen. Indien het AB dit wenselijk acht, worden deze inlichtingen periodiek verstrekt.³²

2.2.3. Financiële bijdrage en stemverhouding

De omvang van de jaarlijkse financiële bijdrage van de deelnemers is gebaseerd op de taken op grond van de GR. Dit is van belang voor de stemverhoudingen binnen het AB, in het geval van hoofdelijke oproeping. In artikel 8 van de GR staat hierover vastgelegd dat elk lid van het AB één stem heeft, waarbij besluiten bij meerderheid van stemmen worden genomen.

In het geval van hoofdelijke oproeping³³ 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. In onderstaande figuur zijn de financiële bijdrage van de deelnemers aan de ODIJ en de stemverhoudingen weergegeven. Te zien is dat er duidelijk drie grote stemmen zijn: Velsen, Haarlem en Beverwijk hebben een meerderheid van de omzet en kunnen daarom in gezamenlijk bij meerderheid beslissingen nemen. In het rapport *Ontwikkellijn Governance ODIJ* wordt geconcludeerd dat dit in de praktijk niet voorkomt, maar dat het wel een risico is dat de governance zo is ingericht.³⁴

³² Ibid.

³³ Dit is een stemprocedure waarbij de voorzitter de namen van alle aanwezige leden één voor één opleest, waarna elk lid verplicht is om mondeling aan te geven of hij of zij vóór of tegen een voorstel stemt.

³⁴ Rapport *Ontwikkellijn Governance ODIJ*- IPR Normag (20 maart 2025)



Deelnemer	Omzet GR-taken		Omzet inclusief taken op verzoek	
Beverwijk	€ 1.289.824	14%	€ 1.882.201	12%
Bloemendaal	€ 160.979	2%	€ 460.260	3%
Edam-Volendam	€ 293.493	3%	€ 500.015	3%
Haarlem	€ 1.881.296	21%	€ 1.967.078	12%
Heemskerk	€ 727.454	8%	€ 1.517.692	9%
Heemstede	€ 158.571	2%	€ 385.547	2%
Landsmeer	€ 164.728	2%	€ 961.476	6%
Noord-Holland	€ 473.904	5%	€ 920.571	6%
Oostzaan	€ 142.353	2%	€ 563.647	3%
Purmerend	€ 435.838	5%	€ 559.716	3%
Uitgeest	€ 312.643	3%	€ 680.140	4%
Velsen	€ 2.339.299	26%	€ 2.733.589	17%
Waterland	€ 190.250	2%	€ 534.626	3%
Wormerland	€ 205.239	2%	€ 833.297	5%
Zandvoort	€ 183.606	2%	€ 1.380.793	8%
Overige	€ -	0%	€ 389.447	2%
Totaal	€ 8.959.477		€ 16.270.095	

	Omzet GR-taken		Omzet taken op verzoek	
Totaal	€ 8.959.477	55%	€ 7.310.618	45%

Figuur 4. Stemverhoudingen op basis van financiële bijdrage deelnemers ODIJ³⁵

Alleen voor besluiten omtrent uitbreiding van de door de ODIJ uit te voeren taken en/of van de aan de dienst overgedragen bevoegdheden, is de goedkeuring van de raad/PS van de betreffende deelnemer nodig en unanieme instemming van zowel het DB als AB vereist (art. 16 lid 5 van de GR).

2.3. Opdrachtgeversrol

Vanuit de rol als opdrachtgever willen gemeenten en de provincie dat de dienst datgene doet wat in het belang is van de gemeente of provincie.³⁶ Als opdrachtgever hebben de gemeenten en provincie een opdrachtgever(s)-opdrachtnemerrelatie met de ODIJ. Deze relatie wordt op drie manieren ingericht: via de GR, via het beleid en via de praktijk/rolneming.³⁷

2.3.1. Gemeenschappelijke regeling (GR)

Via de GR wordt uniformiteit bevorderd doordat er sprake is van een wettelijk verplicht basistakenpakket, gedeelde financiële afspraken en gezamenlijke beleidskaders. Tegelijkertijd biedt de regeling ruimte voor diversiteit door optionele plustaken, afzonderlijke dienstverleningsovereenkomsten, verschillen in (financiële) uitgangspunten en kengetallen voor de dienstverlening en beleidsvrijheid van deelnemende gemeenten.³⁸

³⁵ Rapport Ontwikkelijn Governance ODIJ- IPR Normag (20 maart 2025)

³⁶ IBP-VTH (2024) *Handreiking Regionale Beleidscyclus*. [Hier](#) te raadplegen.

³⁷ Rapport Ontwikkelijn Governance ODIJ- IPR Normag (20 maart 2025)

³⁸ Rapport Ontwikkelijn Governance ODIJ- IPR Normag (20 maart 2025)



De taken die de deelnemers, bij moment van schrijven van dit rapport (september 2025), hebben ingebracht zijn opgenomen in Bijlage 1. Voorbeelden van dit soort taken zijn advisering op het gebied van luchtkwaliteit, geluid en de uitvoering van circulaire economie. Maar ook toezicht op evenementen en vergunningverlening bouw.

2.3.2. *Beleid*

Het AB stelt tweejaarlijks een strategisch beleidsplan op en jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast. Het strategisch beleidskader VTH milieu vormt een belangrijk kader voor de uitvoering van taken (zie ook §2.2.1.). Het huidige Beleidskader 2023-2026 beschrijft de prioriteiten en (wettelijke) kaders voor de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van milieu, voor de komende jaren. Het maakt de ambities inzichtelijk en dient tot het vergroten van het level playing field binnen en buiten de regio. Centraal daarbij staat het streven om de toezichtlast bij bedrijven en instellingen zo laag mogelijk te houden.³⁹

Daarnaast vormen de door de deelnemers vastgestelde beleidskaders en algemeen verbindende voorschriften het kader waarbinnen de ODII haar gedelegeerde en gemandateerde taken uitvoert. De ODII vervult een rol in de voorbereiding van deze beleidsplannen en kaders.⁴⁰

In het *'Bijlagenrapport: deelnemers ODII in beeld'* staat per deelnemer opgenomen of zij, aanvullend op het strategisch beleidsplan en het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van de ODII, eigen beleidsplannen en kaders hebben.

Zo staat in het *Integraal handhavingsbeleid fysieke leefomgeving 2022* van de gemeente Zandvoort dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving grotendeels is belegd bij de ODII en dat het daarbij onder meer gaat om toezicht op bouwen, milieutaken (waaronder specifiek toezicht op Circuit Zandvoort) en op toeristische verhuur.

De gemeente Haarlem heeft een *VTH Evaluatie- en Uitvoeringsprogramma 2024 en Uitvoeringsprogramma 2025*, waarin voor het jaar speerpunten staan benoemd voor de ODII met betrekking tot toezicht en handhaving op energiebesparing bij bedrijven en om ondermijning. Daarnaast staat in het *VTH-beleidsplan 2024–2028* van de gemeente Haarlem dat er nauw wordt samengewerkt met de ODII op het thema van economie.

De provincie Noord-Holland heeft een eigen *Nota Uitvoering en Handhaving Noord-Holland 2024-2027*, waarin onder andere wordt ingegaan op de coördinatietaak die de provincie heeft. Gedeputeerde Staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaak. In het kader van deze afstemming wordt ook ingegaan op de verdeling tussen de taken van de vier omgevingsdiensten. In de *Nota Uitvoering en Handhaving Noord-Holland 2024-2027* wordt zichtbaar dat er bij de ODII relatief weinig taken zijn belegd ten opzichte van de andere diensten. Zo zijn de taken rondom natuur belegd bij de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord. De meeste taken, zoals Seveso-inrichtingen (waar met een grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen wordt gewerkt), water en ontgrondingen, zijn bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied ingebracht. De Seveso-taken zijn overigens verplicht ingebracht bij deze omgevingsdienst. Hier ligt geen eigen provinciale keuze onder.

³⁹ Omgevingsdienst IJmond (2023). *Beleidskader VTH-milieu 2023-2026*.

⁴⁰ Rapport *Ontwikkeling Governance ODII- IPR Normag* (20 maart 2025)



2.3.3. Praktijk/rolneming

De opdrachtgever(s)-opdrachtnemerrelatie wordt ten slotte ingericht via de wijze waarop de samenwerking in de praktijk wordt vormgegeven en wat dit vraagt ten aanzien van de rolneming. Daarbij gaat het om wat er wordt verwacht van de opdrachtgever en opdrachtnemer en welke omgangs- en overlegvormen gewenst zijn.

In dit onderzoek concentreren we ons hier vooral op de wijze waarop de deelnemers zelf de rol van opdrachtgever en eigenaar invullen. In het *'Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld'* wordt hier per deelnemer op ingezoomd.

In *hoofdstuk 4. Informatievoorziening en sturing* staat verder uitgewerkt in hoeverre er in de informatievoorziening over en sturing op de ODIJ aandacht is voor de opdrachtgevers- én de eigenaarsrol.

2.4. Analyse

2.4.1. De governance kent aandachtspunten en risico's. Het oppakken van deze risico's maakt onderdeel uit van het ontwikkeltraject dat de ODIJ doorloopt.

De governance van de ODIJ was de afgelopen twee jaar meermaals onderwerp van gesprek en onderzoek. In dit Rekenkameronderzoek sluiten we aan bij de bevindingen uit deze recente documenten. We gaan hieronder achtereenvolgens in op de analyses uit het 'visitatierapport' uit 2023, de bestuursopdracht (2024) en het eerder gememoreerde rapport *Ontwikkellijke Governance Omgevingsdienst IJmond*.

Visitatierapport (2023): heldere governance met aandachtspunten

Als onderdeel van het IBP-VTH heeft Omgevingsdienst NL (de landelijke vereniging van de Nederlandse omgevingsdiensten) een methodiek van visitatie opgezet. Daarbij werden alle omgevingsdiensten (OD's) 'gevisiteerd' ten behoeve van continue verbetering van de uitvoering van de taken en het verhogen van de bestuurlijke betrokkenheid.

Uit het visitatierapport over de ODIJ (2023)⁴¹ bleek dat de ODIJ over een heldere besluitvormingsstructuur en goed functionerende governance beschikt. Er is sprake van goedlopende communicatie met het bestuur, en het bestuur heeft voldoende tijd en ruimte om goed te kunnen afstemmen. Er is sprake van wederzijds begrip voor elkaars belangen en een gezamenlijk streven naar het beste resultaat. Ook is er goed contact met de verschillende gemeenten. Deze positieve samenwerking wordt uitgestraald richting de raden. Een uitdaging betreft het goed kunnen bedienen van de drie gebieden (IJmond, Zaanstreek-Waterland en Zuid-Kennemerland).

Over de rol van *opdrachtgever* is in het visitatierapport opgemerkt dat het opdrachtgeverschap door de gemeenten kan worden verbeterd. De deelnemers zijn op verschillende terreinen afhankelijk van de ODIJ, maar er wordt van gemeenten steeds meer beleid verwacht op bijvoorbeeld het gebied van duurzaamheid. In het visitatierapport wordt benoemd dat dit naar verwachting leidt tot veranderende verhoudingen tussen de ODIJ en haar deelnemers. Meer gerelateerd aan de rol van *eigenaar* kwam in het visitatierapport (2023) naar voren dat er meer structurele financiering moest worden gerealiseerd. Ook dient de financiële verantwoording over de uitvoering van de DVO's te worden verbeterd. Bij deelnemers is onvoldoende helderheid welk financieel risico er aan de DVO's kleefte.⁴²

⁴¹ Omgevingsdienst NL (18 oktober 2023). *Visitatierapport Omgevingsdienst IJmond 27 en 28 juni 2023*.

⁴² Ibid.



Bestuursopdracht (2024) en Tussenrapportage (2025) ontwikkellijn governance: sterke verschillen tussen deelnemers op strategisch, tactisch en operationeel niveau

Met de *bestuursopdracht* (april 2024) heeft de in 2023 ingestapte directeur van het DB de opdracht gekregen om een analyse te maken waar de dienst als organisatie stond en hoe de uitvoering van de opdracht van haar deelnemers was. Dit moest leiden tot concrete oplossingsrichtingen met als doel om als dienst door te ontwikkelen als zelfstandig toekomstbestendig. Dit leidde tot het rapport 'Twee zijden van de medaille'⁴³, waarin onder andere werd geconcludeerd dat:

- deelnemers tevreden zijn met de identiteit en de nabijheid van de dienst bij hun gemeente. De medewerkers zijn proactief, betrokken en kundig en zij staan de deelnemers bestuurlijk en ambtelijk goed bij in hun rol als bevoegd gezag. We zien dat dit aansluit bij de bevindingen uit het Visitatierapport (2023) en bij de gesprekken die in het kader van dit Rekenkameronderzoek zijn gevoerd.
- het juridisch kader complex en niet toereikend is. Er is geen duidelijk vertrekpunt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer ten aanzien van wat er gerealiseerd moet worden. De afspraken die zijn gemaakt zijn enkel kwantitatief en niet kwalitatief. Dit werkt door in de Planning & Control (P&C)-cyclus. Ook zorgt het voor onvoldoende rolscherpte tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om op een professionele wijze sturing te geven aan de organisatie. Een structurele ambtelijke overlegcyclus heeft lang ontbroken, waardoor de afstemming per deelnemer sterk verschilde.
- De interne bedrijfsvoering niet is afgestemd op de omvang van de organisatie. De stafafdelingen werken los van elkaar, met een eigen agenda en stellen zelfstandig prioriteiten.
- De aansluiting van opdracht, middelen en capaciteit uit balans is geraakt. De omvang van de incidentele middelen is verhoudingsgewijs te groot. Evenals het aantal vaste contracten dat gefinancierd wordt uit incidentele middelen.
- De organisatiecultuur aandacht behoeft. Een groot deel van de medewerkers heeft geen objectief beeld van waar de organisatie staat en de blik is sterk naar binnen gericht.
- De huidige organisatievorm van 'zelforganisatie' niet goed is doordacht, geïmplementeerd en financieel vertaald. Vastgesteld moet worden dat het percentage overhead zeer laag is.

Het eerder gememoreerde rapport *Ontwikkellijn Governance Omgevingsdienst IJmond (2025)* geeft de meest recente bevindingen over de governance van de ODII weer. Hierin komt naar voren dat de wijze van deelname aan de ODII sterk verschilt tussen de deelnemers. Zowel in de manier waarop deelnemers eigenaar zijn van de regeling (strategisch), als welke taken zijn ondergebracht (tactisch), als de manier waarop deze taken uitgevoerd worden (operationeel).

Op strategisch niveau is er verschil tussen deelnemers of taken in delegatie of mandaat zijn ondergebracht bij de ODII. Daarnaast is er een disbalans in de stemverhoudingen (enkele deelnemers kunnen besluiten nemen bij meerderheid) en is er een brede interpretatie van de taakopvatting van de ODII. Hierdoor is onduidelijk welke taken verplicht en welke taken niet verplicht zijn om in de ODII onder te brengen. Geconstateerd werd dat de verhouding tussen taken onder het regime van de GR en individuele verzoektaken respectievelijk 55% om 45% was.⁴⁴

Op tactisch niveau ontbreken er afspraken over continuïteit en flexibiliteit in het afnemen van taken door de deelnemers bij de ODII. Het ontbreken van afspraken uit zich in de breedte van het huidige takenpakket van de ODII. Sommige taken worden slechts door één of enkele deelnemers afgenomen. Taken rondom toeristische verhuur en

⁴³ Omgevingsdienst IJmond (25 april 2024). *Rapportage Bestuursopdracht 'Twee zijden van een medaille' Voor een toekomstbestendig Omgevingsdienst IJmond*

⁴⁴



toezicht op de veiligheid van havens worden bijvoorbeeld alleen voor respectievelijk de gemeente Zandvoort en gemeente Velsen uitgevoerd.⁴⁵

Verder geldt dat taken op verschillende manieren zijn vastgelegd via de GR, uiteenlopende DVO, e-mails, of zelfs mondelinge afspraken. Ook kennen de afspraken verschillende looptijden en opzegtermijnen, voorwaarden, monitoringsafspraken en rapportagemodellen.⁴⁶

Vertaling naar ontwikkeltraject ODIJ

Als we de analyses over de governance, zoals deze de afgelopen tijd zijn verschenen, naast de beelden leggen die zijn opgehaald uit de gesprekken, dan stellen we vast dat er een gedeeld beeld is van de pluspunten en verbeterpunten van de huidige besturing. Daarnaast zien we dat het geven van opvolging aan de aandachtspunten expliciet onderdeel uitmaakt van het ontwikkeltraject dat de ODIJ nu doorloopt. Specifiek spoor 1 (herijking governance) en spoor 2 (herijking financieringsstructuur) nemen deze aspecten expliciet mee. Hier staan we in hoofdstuk 3 nader bij stil.

2.4.2. Beperkt zicht op rollen, taken en verantwoordelijkheden ODIJ bij raden en Staten

Aanvullend op wat al eerder is geconstateerd over de governance brengen we in dit onderzoek het perspectief van de raden en Provinciale Staten (PS) op de rollen, taken en verantwoordelijkheden in beeld. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de raden en PS van de deelnemers aan dit onderzoek. In het *'Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld'* zijn de beelden per deelnemer op dit aspect opgenomen.

Overkoepelend komt naar voren dat raads- en Statenleden op hoofdlijnen weten welke deelnemers betrokken zijn binnen het 'stelsel van de ODIJ'. We zien echter dat zij zoekende zijn welke taken er exact worden uitgevoerd door de ODIJ, wat daarbij wettelijk verplicht is en waar ook keuzeruimte ligt voor de afzonderlijke deelnemer. Deze behoefte in een versterkt inzicht zien we bijvoorbeeld al terug bij de zienswijze van de gemeenteraad van Heemskerk op de Jaarstukken 2023, eerste begrotingswijziging 2024 en conceptbegroting 2025.⁴⁷ De raad verzoekt hierbij in de begroting een overzicht te laten opnemen van de wettelijke en bovenwettelijke taken die aan ODIJ zijn toebedeeld, zodat over de bovenwettelijke taken een lokale afweging kan worden gemaakt.

Een dergelijk overzicht zien we (nog) niet terugkomen in de begroting 2026 van de ODIJ.⁴⁸ Wel zien we dat vanuit het ontwikkeltraject naar toekomstbestendigheid, tijdens de AB-vergadering van 9 juli 2025, een memo heeft voorgelegd getiteld 'verplichte en niet-verplichte taken OD IJmond'.⁴⁹ Daaraan gekoppeld is een lijst van taken welke deelnemers afnemen met daarbij de wettelijke grondslag per taak, of deze taak wel of niet verplicht is/moet worden én of deze taken verplicht zijn om onder te brengen bij een omgevingsdienst of niet. Over dit memo is door het AB besloten dat de inhoud wordt meegenomen richting een webinar en/of individuele sessies met raden en PS in september 2025.⁵⁰

Een beperkt zicht op de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden komt concreet aan bod in het gesprek over de verantwoordelijkheid voor grote industriële bedrijven, zoals Tata Steel. Hierover bestaat bij meerdere raden

⁴⁵ Zie bijlage 1 voor een overzicht van alle taken.

⁴⁶ Rapport *Ontwikkellijke Governance ODIJ*- IPR Normag (20 maart 2025)

⁴⁷ Gemeente Heemskerk (27 juni 2024). *Raadsbesluit en zienswijze voorlopige jaarverslag en jaarrekening 2023, 1^e begrotingswijziging 2024 en ontwerpbegroting 2025*.

⁴⁸ Omgevingsdienst IJmond (2025). *Begroting 2026*. In het feitelijk wederhoor is aangegeven dat deze informatie wel is opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

⁴⁹ Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Memo Verplichte en niet-verplichte taken binnen OD IJmond*.

⁵⁰ Zie verder: hoofdstuk 3.



dan wel PS onduidelijkheid over de wettelijke rolverdeling tussen lokale bevoegd gezagen, de ODIJ en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG).⁵¹

Een ander overstijgend beeld dat uit dit Rekenkameronderzoek naar boven komt is dat er vanuit de Wgr wel afspraken zijn over de betrokkenheid van de raden en PS maar dat zij zoekende zijn in hun rol bij de ODIJ.⁵² Dit signaal hebben we overigens opgehaald voor het werken met het construct van gemeenschappelijke regelingen in bredere zin.⁵³ Er is binnen raden en Staten een beperkt gedeeld beeld wat er van de rol van raden en Staten verwacht mag worden en hoe dit zich verhoudt tot het college. Waar eindigt de kaderstellende rol die als input dient voor de uitvoering van de ODIJ? En wat betekent dit vervolgens voor de controle die de raad uit kan voeren op de ontwikkelingen die bovenlokaal plaatsvinden en het gesprek hierover met het lokale AB-lid? Overigens zien we op dit vlak ook verschillen *binnen* raden over de wijze waarop er naar het construct van GR'en wordt gekeken. En wat dit vervolgens betekent voor de informatiebehoefte.⁵⁴

Hier wordt in hoofdstuk 4 verder op ingezoomd.

2.5. Toets op de normen m.b.t. 'ODIJ in beeld'

De deelvragen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn uitgewerkt in door de Rekenkamers vastgestelde normen.

Voor de toets op de normen maken we in dit onderzoek gebruik van een kwalitatieve vijfpuntsschaal, lopend van *helemaal niet voldaan* tot *volledig voldaan*. Er is geen sprake van een kwantitatieve duiding of normering. De beoordeling is gebaseerd op de voorliggende beschrijvingen en analyses.

Norm 1: "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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

De GR is het belangrijkste kader voor rollen, taken en verantwoordelijkheden. In de afgelopen jaren zijn er diverse analyses uitgevoerd over de governance en bijbehorende uitwerking van rollen, taken en verantwoordelijkheden rondom de ODIJ. Hieruit blijkt dat er ODIJ-breed sprake is geweest van een complex en ontoereikend juridisch kader en onvoldoende rolscherpte tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Het heeft lang ontbroken aan een structurele ambtelijke overlegcyclus en er is geen eenduidig beeld ten aanzien van wat er gerealiseerd moet worden. Ook de betrokkenheid van deelnemers heeft sterk verschild. Zowel in de manier waarop deelnemers eigenaar zijn van de regeling (via delegatie of mandaat), als welke taken zijn ondergebracht, 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 nu doorloopt.

⁵¹ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Bloemendaal, Haarlem, Velsen en PS van Noord-Holland.

⁵² Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. gemeente Heemskerk, Heemstede en Velsen.

⁵³ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. gemeente Heemstede en Velsen.

⁵⁴ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Heemskerk en Haarlem.



Norm 2: “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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Het is op hoofdlijnen helder voor raads- en Statenleden wie er binnen het stelsel van de ODIJ betrokken zijn. Geconstateerd wordt echter dat er bij raads- en Statenleden onduidelijkheid bestaat over:

- het takenpakket dat bij de ODIJ is belegd (inclusief wat verplicht is en wat een lokale keuze is);
- de wijze waarop verantwoordelijkheden zijn verdeeld tussen bevoegd gezag en de ODIJ, maar ook tussen de ODIJ en bijvoorbeeld de OD NZKG;
- de rol die raads- en Statenleden kunnen of dienen te pakken binnen het stelsel.



3. Ontwikkeltraject robuuste/toekomstbestendige ODIJ

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

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?

In §3.1 wordt chronologisch een tijdlijn gegeven van het proces naar een robuuste/toekomstbestendige omgevingsdienst. In §3.2 vindt een analyse plaats op deze tijdlijn en in §3.3 wordt afgesloten met een toets op de normen.

3.1. Tijdlijn ontwikkeltraject toekomstbestendige ODIJ

In deze paragraaf wordt de tijdlijn geschetst van het ontwikkeltraject dat de ODIJ doorloopt. We starten hierbij medio 2023, met de zelftoets die de ODIJ heeft uitgevoerd over de robuustheidscriteria. Deze paragraaf schetst het ontwikkeltraject tot en met juli 2025 en geeft een doorkijk naar de te doorlopen stappen daarna.

2023: Zelftoets ODIJ

Als onderdeel van het IBP-VTH hebben alle OD's, waaronder de ODIJ, op 1 oktober 2023 een *zelftoets* gedaan.⁵⁵ Dit was een analyse waarin de OD's zelf een oordeel gaven over de mate waarin zij voldeden aan de robuustheidscriteria. Eind 2023 heeft de toenmalig Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de beoordeling van de zelftoets per brief met de OD's gedeeld. Conclusie van de Staatssecretaris bij de ODIJ was dat er niet werd voldaan aan kpi 1 (minimale omvang) kpi 2 (kwaliteitscriteria) en kpi 3 (innovatie). Niet alle vragen waren volgens het ministerie duidelijk beantwoord. De ODIJ is gevraagd om uiterlijk 1 april 2024 een Plan van Aanpak (PvA) op te leveren waarin de dienst aan moest geven hoe er per 1 april 2026 aan de robuustheidscriteria zal worden voldaan.⁵⁶

Meer specifiek werd de ODIJ gevraagd om meer onderbouwing van de robuustheidscriteria en om in te gaan op het perspectief op fuseren. Daarnaast wordt de ODIJ gewezen op het feit dat zij heeft aangegeven dat het behalen van een begroting van € 16,5 miljoen geen doelstelling is die wordt nagestreefd. Alle partijen binnen het stelsel hebben echter ingestemd met de criteria en dus ook de ODIJ moet in het PvA aan gaan geven hoe hier aan wordt voldaan.⁵⁷

⁵⁵ Omgevingsdienst IJmond (13 december 2023). *Memo procesvoorstel naar een gedragen plan van aanpak IBP*

⁵⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (december 2023). *Beoordeling zelftoets robuuste omgevingsdienst*.

⁵⁷ Ibid.



2024: Plan van Aanpak en start uitvoering met focus op toekomstbestendigheid

Plan van Aanpak (maart 2024)

Op 27 maart 2024 stelt het AB het PvA IBP-versterking VTH-stelsel vast en op 28 maart 2024 wordt dit plan aangeboden aan de Staatssecretaris.⁵⁸ Het PvA is opgesteld in co-productie met twee externe adviespartners.

Het PvA kent vijf ontwikkelijnen:

1. Herijken van bestaande taken en formatie
2. Onderzoeken verbreding huidig takenpakket
3. Vereenvoudigen van GR
4. Vormgeven van structureel-provinciebrede samenwerking
5. Doorontwikkelen interne organisatie.

Het PvA is, zo staat beschreven, het resultaat van een bestuurlijk proces van het AB. Het kijkt naar de ontwikkelingen die op de OD afkomen en naar waar de dienst staat en in de nabije toekomst moet staan. Het bevat het bestuurlijk antwoord op de wijze waarop de ODIJ wil doorontwikkelen tot een zelfstandig toekomstbestendige OD. Het is tegelijkertijd de uitvoeringsagenda voor de toekomstige periode.

Om zelfstandig toekomstbestendig te zijn, zo staat in het AB-besluit, dient de ODIJ strategische samenwerking op landelijk en provinciaal niveau aan te gaan.⁵⁹ Met voornoemd AB-besluit staat de ODIJ specifiek stil bij het versterken van de strategische samenwerking van de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten⁶⁰. Het aangaan van strategische samenwerking is volgens het AB niet vrijblijvend en maakt integraal onderdeel uit van de aanpak naar de toekomst toe. Over de vorm waarin de samenwerking dient te worden vormgegeven, is nog geen bestuurlijke keuze gemaakt. De noodzaak hiertoe wordt wel bestuurlijk onderkend.⁶¹ Bij het PvA zijn een notitie over het versterken van de samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Noord-Holland en Flevoland en de samenwerkingsagenda van de Noord-Hollandse diensten samengevoegd.

Bestuursopdracht (april 2024) en vertaling in conceptbegrotingswijziging 2025 (juni 2024)

Vrijwel gelijktijdig met de ontwikkeling van het PvA, verstrekte het DB op 6 maart 2024 aan de directeur van ODIJ een bestuursopdracht⁶². In de opdracht vroeg het DB om een analyse naar de staat van de organisatie en het uitvoeren van de opdracht van de deelnemers. De doorlooptijd van deze opdracht betrof zes weken. Deze opdracht is uitgevoerd onder begeleiding van dezelfde twee externe partijen die ook betrokken waren bij het opstellen van het PvA (maart 2024).

Het resultaat van de Bestuursopdracht is verschenen op 25 april 2024 met de titel 'Twee zijden van een medaille'. Deze twee zijden betekenen: dat wat goed is behouden én wat nog niet op orde is stapsgewijs aanpakken of oplossen. Deze medaille is door de ODIJ als volgt gevisualiseerd:⁶³

⁵⁸ Omgevingsdienst IJmond (27 maart 2024). *Besluit Algemeen Bestuur Plan van Aanpak (besluitnummer AB 2024-00x)*.

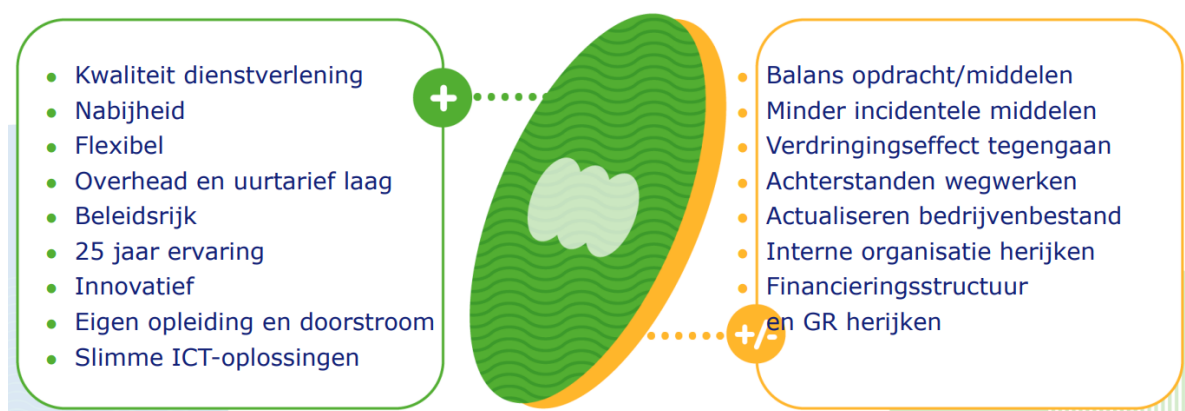
⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Dit zijn naast de ODIJ de OD NZKG (eerder benoemd), OD NHN (eerder benoemd) en de Omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek (OFGV).

⁶¹ Omgevingsdienst IJmond (27 maart 2024). *Besluit Algemeen Bestuur Plan van Aanpak (besluitnummer AB 2024-00x)*.

⁶² Omgevingsdienst IJmond (27 maart 2024). *Bestuurlijke opdracht aan directeur (besluitnummer AB 2024- 004)*.

⁶³ Toekomstbestendig OD IJmond Regioraad – maart en april 2025



Figuur 5. Twee zijden van de medaille.⁶⁴

Het rapport schetst het perspectief voor 'een zelfstandig toekomstbestendige organisatie'. De organisatie wil doorontwikkelen naar een organisatie die 12 eigenschappen heeft. Voorbeelden van dit soort eigenschappen zijn:

1. Een organisatie die kan leunen op een duidelijk juridisch kader met een actuele gemeenschappelijke regeling (GR), duidelijke contracten (DVO's), een duidelijke financiering en een heldere P&C cyclus.
2. Een organisatie waarbij deelnemers én medewerkers een duidelijk beeld hebben van de bestuurlijke ambities en de omvang van de opgave die er ligt.
3. Waarbij als dat nodig is tijdig en volledig met de deelnemers wordt gecommuniceerd over eventuele afwijkingen. Hiervoor is een vaste bestuurlijke- en ambtelijke overlegstructuur nodig.
4. Waarbij deelnemers ook optreden als professionele opdrachtgevers en in staat zijn aan te geven wat zij willen en met de organisatie in gesprek gaan wanneer dat nodig is.
5. Waar deelnemers als eigenaren van de organisatie waar mogelijk de organisatie ondersteunen en ook zien als een dienst van henzelf.

Alle eigenschappen zijn opgenomen in Bijlage 2.

Er worden vijf stappen geschetst om te komen tot het genoemde perspectief:

1. Begrotingswijziging 2025 (ten behoeve van de inhoudelijk te zetten stappen)
2. Vernieuwen GR, DVO's en financieringsstructuur (dit is gelijk aan ontwikkellijnen 1 en 3 uit het PvA)
3. Keuze voor organisatievorm
4. Meerjaren ontwikkelagenda interne organisatie
5. Strategische samenwerking (gelijk met ontwikkellijn 5 uit het PvA).

Het AB stemt op 19 juni 2024 in met de conceptbegrotingswijziging, waar de bestuursopdracht als onderlegger voor diende.⁶⁵ Hierdoor kan incidenteel € 2.000.000 bij deelnemers worden opgevraagd voor de doorontwikkeling.

Beoordeling PvA door Ministerie van IenW (mei – oktober 2024)

De PvA's van alle OD's zijn medio 2024 geanalyseerd en beoordeeld door het ministerie van IenW. Het ministerie constateerde, op basis van de toen beschikbare informatie, dat het niet aannemelijk was dat de ODIJ op tijd aan de

⁶⁴ Omgevingsdienst IJmond (25 april 2024). *Rapportage Bestuursopdracht 'Twee zijden van een medaille' Voor een toekomstbestendig Omgevingsdienst IJmond*

⁶⁵ Omgevingsdienst IJmond (27 maart 2024). *Besluit 2024-010 Begrotingswijziging 2025.*



robuustheidscriteria zou gaan voldoen. Hier is het AB op 20 september 2024 over geïnformeerd.⁶⁶

De belangrijkste knelpunten voor het ministerie waren op dat moment dat:

- er nog geen zicht was op de beoogde toename van taken om te kunnen voldoen aan het omzetcriterium (voor basis- en milieugerelateerde plustaken);
- er voor meerdere criteria informatie ontbrak. Zo is de ODIJ niet ingegaan op: 80% medewerkers in vaste dienst, het voldoen aan de kwaliteitscriteria, een opleidingsprogramma en business intelligence;
- er geen (desgevraagde) tijdsplanning per kwartaal was gemaakt.

Op 25 september 2024 hebben de ODIJ en het ministerie van IenW met elkaar gesproken over de eerste beoordeling van het PvA. Het verslag van dit overleg maakte onderdeel uit van de AB-stukken van 6 november 2024.⁶⁷ Vanuit de ODIJ is hierbij aangegeven dat het ministerie wel erg sterk op de criteria heeft getoetst en weinig aandacht heeft gehad voor de context waarbinnen de ODIJ opereert en de bedoeling van de criteria.⁶⁸

De directeur heeft tijdens het gesprek gevraagd welke instrumenten IenW kan gebruiken om te sturen. IenW gaf aan dat dat mogelijk was via: de regierol van de provincie, financiële middelen en het vastleggen van de robuustheidscriteria in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).⁶⁹ Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat er een bedrag van circa € 200.000-250.000 per omgevingsdienst nog dit jaar beschikbaar komt, gekoppeld aan het PvA.⁷⁰

In het verslag van het gesprek staat vervolgens opgenomen dat de ODIJ in eerste instantie in de veronderstelling was robuust te zijn, waardoor er laat is ingestapt in het proces. In sneltreinvaart is getracht de stand van zaken van de ODIJ in kaart te brengen. Dit was tijdens het schrijven van het plan van aanpak nog niet volledig gelukt. Daarom is gekozen voor een richtinggevend plan met vijf ontwikkellijnen, om ondertussen de benodigde informatie in beeld te krijgen.

Addendum op PvA (oktober – november 2024)

De ODIJ is kort na de beoordeling met een addendum op het PvA gekomen. Dit is op 9 oktober 2024 door het DB vastgesteld en op 11 oktober 2024 met het ministerie gedeeld.⁷¹ Met dit addendum diende de ODIJ informatie in die eerder niet ter beschikking was. Deze informatie is ter kennisname gedeeld met het AB tijdens de Algemeen Bestuurvergadering van 6 november 2024. Het addendum kent de volgende aanvullingen op het eerdere PvA.

Tijdsplanning per kwartaal	Er is een <i>tijdsplanning per kwartaal</i> opgenomen.
Omzet basistaken incl. milieutaken	In de afgelopen jaren is niet consequent genoeg gekeken naar de formatieve en financiële consequenties van (externe en interne) ontwikkelingen in de omvang van taken en het op de juiste formatie zetten van extra taken. Het AB heeft incidentele middelen beschikbaar gesteld om hier een proces op te zetten. Deze middelen zijn opgevraagd middels een begrotingswijziging die momenteel in behandeling is bij de gemeenteraden en

⁶⁶ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (20 september 2024). *Beoordeling plan van aanpak robuuste omgevingsdienst*.

⁶⁷ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (25 september 2024). *Verslag Gesprek Omgevingsdienst IJmond beoordeling plan van aanpak*.

⁶⁸ Dit is in het interview met de ODIJ i.h.k.v. dit onderzoek nogmaals benadrukt.

⁶⁹ Het Ministerie is gestart met een traject om de robuustheidscriteria wettelijk vast te leggen in Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Daarmee kunnen de robuustheidscriteria wettelijk worden verankerd. (Bron: *Brieven aan OD's – verzoek tot zelftoets (17 juli 2023)*). De AMvB waarin de robuustheidscriteria geborgd gaan worden ligt tussen september 2025 en januari 2026 voor ter [internetconsultatie](#).

⁷⁰ Een bedrag van € 200.000 is in mindering gebracht op de benodigde incidentele middelen voor 2026.

⁷¹ Omgevingsdienst IJmond (6 november 2024). *Terugkoppeling + vervolgaanpak beoordeling IenW PvA IBP-VTH (Besluit nr. AB 2024-025)*.



	Provinciale Staten. Vooruitlopend op instemming heeft het dagelijks bestuur de dienst de ruimte gegeven te starten met de uitvoering. Er zijn twee externe analyses uitgevoerd: - Een analyse langs de lijn van 7 productgroepen laat zien dat er een formatiestijging van 17-21 FTE wordt verwacht om de huidige opgaven goed te koppelen aan capaciteit. - Er wordt een inschatting gemaakt dat de overhead en bedrijfsvoering structureel op jaarbasis met € 700.000 euro verhoogd dienen te worden.
80% personeelsbestand in vaste dienst	Met percentages van 95% voor de totale formatie en 96% voor het milieusegment, overtreft de organisatie de gestelde norm aanzienlijk
Kwaliteitscriteria basis- en plustaken	In het PvA werd niet ingegaan op het voldoen aan de kwaliteitscriteria. Er is nu uitgewerkt hoe de ODIJ scoort op de kwaliteitscriteria. Geconstateerd wordt dat er op drie deskundigheidsgebieden deels wordt voldaan en dat hier aan wordt gewerkt. Het gaat om brandveiligheid, afvalwater-indirecte lozingen en externe veiligheid.
Innovatieagenda	Ten tijde van het opstellen van het plan van aanpak was de planning voor het opstellen van een innovatie-agenda nog niet bekend. Inmiddels is duidelijk dat de organisatie in Q2-Q3 2025 de innovatieagenda opstelt en in Q4 2025 zal voorleggen aan het bestuur
Afspraken GR t.a.v. terugname taken	De geactualiseerde GR- en DVO-structuur wordt opgesteld in nauwe samenwerking met de deelnemers. Oplevering staat gepland voor Q1 2025. Gedurende Q2 en Q3 van 2025 worden deze besproken met bestuur, colleges, raden en Staten
Weerstandsratio	Een herijking van het weerstandsvermogen is gepland in de laatste fase van het Programma actualisatie GR, DVO en financieringsstructuur. De verwachting is dat de herijkte financiering een positieve invloed zal hebben op het benodigde weerstandsvermogen
Fusie perspectief	Het bestuur van de ODIJ hecht er belang aan op te merken dat 'fusie-perspectief' niet als doel op zichzelf gezien wordt. Wel erkent het bestuur dat de grote veranderende opgaven zeker aanleiding geeft om goed naar de huidige en toekomstige situatie te kijken. Over de as van de opgaven, inhoud en inzicht hierin zal het bestuur komende jaren opnieuw strategisch positioneren ten aanzien van vorm en functie van de ODIJ. Vanuit het inzicht dat ontstaan is tijdens en na het opstellen van het plan van aanpak IBP heeft het bestuur besloten om externe toekomstscenario's in beeld te brengen, waaronder fusie
Opleidingsprogramma	In de zomerperiode van 2024 is de dienst gestart met het opstellen van een strategische personeelsplanning. Dit document, inclusief een systematiek om deze actueel te houden, dient begin 2025 gereed te zijn.
Business Intelligence en capaciteit BI	In het plan van aanpak IBP is de ODIJ onvoldoende specifiek geweest waar het gaat over Business Intelligence. (...) Er is inmiddels intern een visie over ontwikkeld en de ODIJ start komend jaar met de vervanging en integratie van de systemen. Momenteel richt de ODIJ zich met 1 fte (vaste dienst) op data-analyse. Aanvullend wordt er expertise ingehuurd. Momenteel loopt de procedure voor de werving van een 2e fte. Naar verwachting vult de ODIJ deze functie voor het einde van het jaar in. Voor 2025 staat een 3e fte begroot. Waarmee de ODIJ ruim voor 1 januari 2026 zal voldoen aan de gevraagde 3 fte.

Figuur 6. Addendum ODIJ op PvA

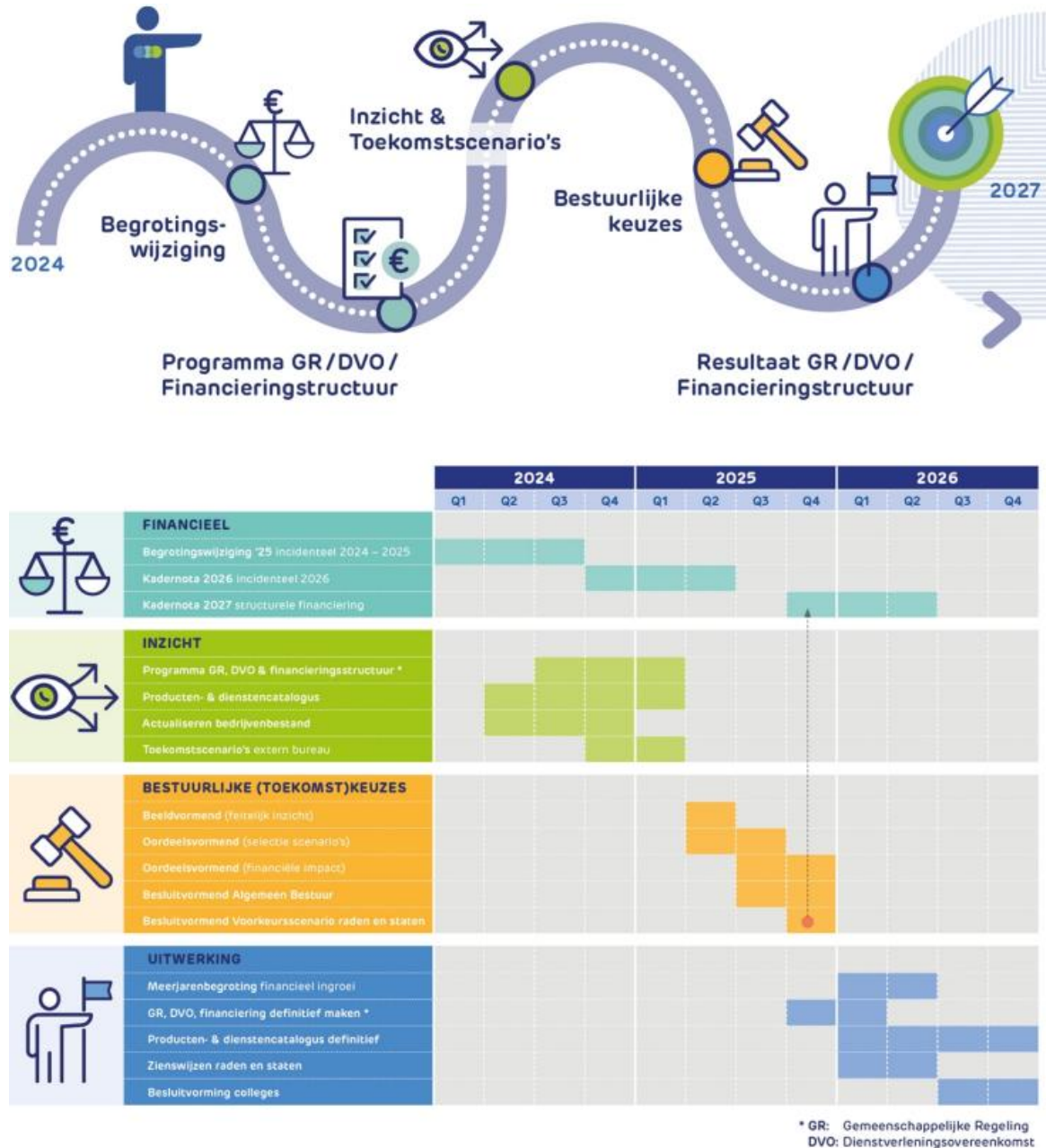
De raden en Staten zijn vervolgens in oktober 2024 per raadsinformatiebrief⁷² geïnformeerd over:

- het proces van de vorming van robuuste omgevingsdiensten;
- het PvA en de eerste beoordeling door lenW;
- het gesprek dat hierover heeft plaatsgevonden tussen lenW en de ODIJ;
- de extra middelen die het ministerie beschikbaar heeft;

⁷² Omgevingsdienst IJmond (oktober 2024). Raadsinformatiebrief beoordeling ministerie van lenW plan van aanpak ODIJmond IBP-VTH.



- de eerstvolgende stappen en de betrokkenheid van de raden en Staten daarbij.
In de informatiebrief is de volgende 'routekaart' opgenomen.



Figuur 7. Route naar een toekomstbestendige ODIJ

Op 11 november 2024 wordt per brief vanuit het ministerie van lenW positief gereageerd op het addendum: "Hoewel ik u nu geen toezegging kan doen ten aanzien van de volgende beoordeling, wil ik hierbij wel graag mijn waardering



uitspreken voor wat nu bestuurlijk in gang is gezet. Zichtbaar is dat het aanzienlijke wilskracht en hard werken is geweest om zo snel te komen tot een plan van aanpak en addendum.”⁷³

2025 (tot en met juli): Traject in volle gang - richtinggevende besluiten in ontwikkeling

Kadernota 2026, halfjaarrapportage over PvA en voortgang drie sporen op AB agenda (februari 2025)

Op 12 februari 2025 vindt er wederom een AB-vergadering plaats. Daarbij staan onder andere de volgende punten op de agenda⁷⁴:

- de kadernota 2026, waarin incidentele en structurele middelen worden aangevraagd ten behoeve van reguliere indexeringen en onvermijdbare stijgingen in de bedrijfslasten.
- De halfjaarrapportage over de voortgang van het PvA die met het ministerie van IenW is gedeeld. Aan de hand van deze rapportage zal IenW met een bijgesteld oordeel over de robuustheid komen (zie verderop: 1 april 2025).
- Het samenvoegen van de eerder vastgestelde ontwikkelijnen in drie sporen die vanaf nu gevolgd gaan worden:

1. Programma herijking GR

De analyse van de GR en dienstverleningsovereenkomsten, de aandachtspunten die daaruit voort zijn gekomen en het effect op de uitvoeringsorganisatie, inclusief mogelijke oplossingsrichtingen.

2. Programma herijking financieringsstructuur

Mondeling wordt de voortgang van dit traject besproken. Er wordt vooruitgekeken naar de vergadering van het AB, d.d. 23 april 2025. Er wordt een eerste gesprek over de bestuurlijke uitgangspunten voor de nieuwe financiering gevoerd zodat deze ambtelijk verder kunnen worden uitgewerkt de komende weken.

3. Toekomstscenario's

Afgelopen weken voerde een extern bureau diverse interviews uit i.h.k.v het inventariseren van scenario's. Via een terugkoppeling van de interviews wordt de stand van zaken gedeeld door de directeur en de voorzitter van de begeleidingscommissie.

De voortgang van deze drie sporen staat ook op de agenda van het AB van 26 maart 2025.⁷⁵

Raadsinformatiebrief (14 maart 2025) en Regioraden 'Toekomstbestendige ODIJ' (maart 2025)

Er is een Raadsinformatiebrief⁷⁶ opgesteld (gedateerd 14 maart 2025) welke door de colleges zelf aan de raden en PS dient te worden verstrekt. Deze brief heeft het onderwerp 'Programma herijking GR, DVO's en financieringsstructuur'.⁷⁷

In deze brief wordt ingegaan op de toenemende complexiteit van taken en de robuustheidscriteria waaraan moet worden voldaan.⁷⁸ Beide ontwikkelingen vragen om een toekomstbestendige dienst en het programma 'herijking GR, DVO's en financieringsstructuur' maakt hier onderdeel van uit. De doelstelling van het programma is het actualiseren

⁷³ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (11 november) *Addendum plan van aanpak*.

⁷⁴ Omgevingsdienst IJmond (12 februari 2025). *Agenda AB vergadering 12 februari 2025*.

⁷⁵ Omgevingsdienst IJmond (26 maart 2025). *Agenda AB vergadering 26 maart 2025*.

⁷⁶ Er wordt gesproken over een 'Raadsinformatiebrief' maar deze is tevens bedoeld als informatie richting PS. Bron: Omgevingsdienst IJmond (12 februari 2025). *Agenda AB vergadering 12 februari 2025 Besluit 2024-036*: "De vergadering van het AB stelt de raadsinformatiebrief vast, inclusief de nog aan te brengen tekstuele wijzigingen en stemt ermee in deze te delen met de gemeenteraden en PS".

⁷⁷ Geraadpleegd via de bestuurlijke informatie van de gemeente [Landsmeer](#)

⁷⁸ In de brief wordt gesproken over 1 april 2027. Uit gesprekken met betrokkenen komt naar voren dat dit een verschrijving is. Aan de robuustheidscriteria moet op 1 april 2026 worden voldaan.



van de juridische- en financiële kaders waarbinnen de GR en haar deelnemers samenwerken. Hierbij ontstaat een wederzijds inzicht in de gemaakte afspraken, komt er rolscherpte tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer rol en ontstaat een gezamenlijk beeld welke diensten er worden geleverd tegen welke voorwaarden.

Hiermee wordt:

- voor lange termijn de wijze geborgd waarop de partijen binnen de ODIJ samenwerken
- inzicht gegeven in de taken die de ODIJ uitvoert per deelnemer (de opdracht) en de capaciteit en middelen die daarbij horen.

De uitwerking van bovenstaande programmalijnen zal ook een impact hebben op de bijdragen van de deelnemers. Gelijktijdig aan dit traject ontwikkelt het bestuur daarom toekomstscenario's waarmee zij de raden en PS inzicht bieden in de knoppen waaraan gedraaid kunnen worden om de kostenstijging op te vangen die kan ontstaan door het herstellen van de balans tussen de opdracht en middelen.

Over de rol van de raad en PS wordt specifiek het volgende aangegeven⁷⁹: *“Ons Dagelijks en Algemeen Bestuur geven richting aan het programma. Op een aantal momenten nemen zij gemeenteraden en de Provinciale Staten mee in dit traject via regionale informatiesessies en via zienswijzetrajecten rondom onze Gemeenschappelijke Regeling en de begroting 2026 en 2027. Via de gedetailleerde planning in de bijlage bieden wij u inzicht in al deze momenten. In maart 2025 vonden de regioraden plaats waarin een toelichting op de toekomstbestendigheid van OD IJmond op de agenda stond. Wij danken u voor uw aanwezigheid. Mocht u niet aanwezig zijn geweest dan vindt u in de bijlage de presentatie die daar gegeven is. In september informeren wij alle individuele raden en de staten.”*

In de Voortgangsrapportage programma Herijking GR, financieringsstructuur en toekomstscenario's is aangegeven dat er in maart 2025 twee regioraden plaatsvinden. Op 12 maart 2025 vond de eerste regioraad plaats voor de regio Zaanstreek-Waterland en op 19 maart 2025 vond een regioraad plaats voor Zuid-Kennemerland/IJmond.⁸⁰ Tevens staat beschreven dat een informatiesessie voor PS volgt. Uit het feitelijk wederhoor blijkt dat in overleg tussen de ODIJ en de provincie is besloten geen aparte informatiesessie voor PS te organiseren. Slechts een beperkt deel van de provinciale VTH-taken wordt namelijk door de ODIJ uitgevoerd. De informatie over en situatie van ODIJ geldt niet voor de andere OD's in Noord-Holland. Rond de periode van de regionale bijeenkomst vond bij de provincie een sessie met Statenleden plaats over de toekomst van alle OD's binnen de provinciegrens. Om PS toch volledig te informeren is afgesproken dat de ODIJ rechtstreeks (de griffie van) PS informeert over hun programma, het memo en de webinar. Dit is ook gedaan.

Tijdens de sessies heeft de directeur een toelichting gegeven op de huidige organisatie, de (landelijke) ontwikkelingen en het proces herijking GR, financiering en toekomstscenario's. Voor de raadsleden is specifiek inzichtelijk gemaakt wanneer zij verder worden betrokken.

⁷⁹ Omgevingsdienst IJmond (12 februari 2025). *Agenda AB vergadering 12 februari 2025 Besluit 2024-036*.

⁸⁰ Omgevingsdienst IJmond (28 februari 2025). *Voortgangsrapportage programma Herijking GR, financieringsstructuur en toekomstscenario's*.



Vervolg proces raden (zie planning)



- **Raadsessie** september per individuele deelnemer:
 - Proces en voorkeursscenario's met financieel effect
 - Proces bestuurlijke keuzes en ambitie financiële keuzes
 - Uitgangspunten herijking GR- en financieringsstructuur
- **Algemeen bestuur** GR ODImond, december 2025:
 - Kadernota 2027 op basis van voorkeursscenario met bijbehorende financieringsstructuur
- **Zienswijzen raden:** januari-maart 2026:
 - Begroting 2027: zienwijzen raden en staten
 - Voorstel voor wijziging GR: zienwijzen raden en staten
- **Instemmingrecht raden:** juli 2026
 - College stelt nieuwe GR vast

15

Figuur 8. Betrokkenheid raden, geschetst tijdens regioraden (maart 2025).

In de presentatie aan de raden is tevens een uitgebreide planning van het hele tijdspad geschetst. Dit is een verdere uitwerking van de planning die eerder onderdeel uitmaakte van de Raadsinformatiebrief van oktober 2024. In figuur 9 op de volgende pagina is dit tijdspad, dat aan de raden is gepresenteerd, opgenomen.



Figuur 9. Tijdsplan doorontwikkeling GR ODIJ (onderdeel van Regioraden, maart 2025)

Voortgang op drie sporen (april 2025)

De vergadering van het AB van 16 april 2025 staat in het teken van de voortgang op de drie sporen.⁸¹ Hiervoor heeft de directeur van de ODIJ een intern memo aan de colleges gericht, dat tijdens de AB-vergadering voorligt.⁸² Het DB heeft er op 9 april 2025 voor gekozen om een interne memo aan de colleges te richten en geen college- en raadsbrief te versturen. De raad en PS zijn immers kort hiervoor al per raadsinformatiebrief geïnformeerd.

Over de drie sporen komt het volgende aan bod op 16 april 2025.

1. Programma herijking GR en governance.

De tussenrapportage 'Ontwikkellijn governance'⁸³ is gereed en wordt besproken. Aan de hand van deze analyse worden uitgangspunten vastgesteld voor de toekomstige GR (besluitvorming).

2. Programma herijking financieringsstructuur

Op 16 april 2025 ligt de zogeheten 'ist-soll'-analyse voor. Deze analyse maakt inzichtelijk wat er nodig is om de balans tussen de gecontracteerde opdracht en de beschikbare middelen te herstellen. Daarnaast geeft de analyse inzicht in de scheefgroei tussen de deelnemers. Aan de hand van deze analyse worden uitgangspunten vastgesteld voor de toekomstige financieringsstructuur (besluitvorming) en vindt een eerste richtinggevende discussie plaats over bestuurlijke keuzes op takenpakket en ambitie.

3. Toekomstscenario's

Er ligt een rapportage over de inventarisatie van mogelijke toekomstscenario's voor. Deze rapportage maakt in de breedte zichtbaar welke keuzes er kunnen worden gemaakt om de dienstverlening toekomstbestendig te organiseren. Per keuze is er ook aandacht voor de haalbaarheid ervan.

Voortgang robuustheidsproces ODIJ en IenW (april – juni 2025)

Eerste voortgangsrapportage

Op 1 april 2025 informeert het ministerie per brief over de halfjaarrapportage die de ODIJ heeft opgeleverd over de voortgang van de uitvoering van het PvA.⁸⁴ Deze brief ligt voor tijdens het AB van 16 april 2025.

ODIJ	IJmond		Vanwege een groot aantal kanttekeningen is het de vraag of de ODIJ op 1 april 2026 zal voldoen aan de robuustheidscriteria.	Op dit moment is er zicht op de benodigde toename aan fte om te voldoen aan de omzetnorm en loopt er een traject samen met de deelnemers om de formatie en omzet te herijken. De herijkte financieringsstructuur zal eind 2025 vertaald worden naar de Kadernota 2027. De aangepaste DVO en GR liggen eind 2025 voor ter besluitvorming en worden in het najaar van 2026 vastgesteld. De planning maakt dat het de vraag is of er op 1 april 2026 voldaan gaat worden aan de norm. Ook bij andere kpi's speelt deze vraag omdat ze in hetzelfde zorgvuldige proces worden meegenomen. Het gaat om de eis voor innovatiebudget, voldoen aan de kwaliteitscriteria en afspraken over uittreding. De dienst heeft veel oog voor opleiden, maar dit is nog onvoldoende vertaald naar een opleidingsprogramma. Dit geldt ook voor het hebben van een Business Intelligence strategie. Als de werving op BI succesvol is, zal de ODIJ voldoen aan de norm voor fte op BI.
------	--------	--	---	---

Figuur 10. Beoordeling robuustheid ODIJ in april 2025 – oranje

⁸¹ Omgevingsdienst IJmond (16 april 2025). *Agenda AB vergadering 16 april 2025*.

⁸² Omgevingsdienst IJmond (16 april 2025). *Interne memo aan de colleges, inzake doorontwikkeling ODIJmond (Besluit nr. AB 2025-010)*.

⁸³ Dit document is uitgebreider toegelicht in hoofdstuk 2 van dit rapport.

⁸⁴ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (1 april 2025). *Beoordeling 1e voortgangsrapportage robuuste omgevingsdienst*.



Daar waar het eindoordeel van het ministerie op basis van het eerste PvA nog 'rood' was, is dit aangepast naar 'oranje'. Oranje betekent dat het ministerie, op basis van de dan beschikbare informatie, zich afvraagt of de dienst op 1 april 2026 robuust is. Daarvoor gelden de volgende overwegingen (figuur 9: rechterkolom).

Hierna heeft er op 21 mei 2025 een gesprek plaatsgevonden tussen het ministerie en de ODIJ (bestuursvoorzitter en directeur). Het gespreksverslag van dit overleg staat op de AB-agenda van 11 juni 2025.⁸⁵

De belangrijkste punten uit het gesprek zijn dat:

- de ODIJ kijkt naar toekomstbestendigheid in plaats van sec naar het voldoen aan de robuustheidscriteria. De ODIJ kijkt nadrukkelijk naar wat de beste organisatievorm voor de langere termijn is. De andere OD's doorlopen niet eenzelfde soort traject.
- het traject van toekomstbestendigheid er ook toe kan leiden dat er gekozen wordt voor samenwerking en/of fusie, ook als zelfstandigheid realistisch blijkt. ODIJ licht toe dat hiervoor scenario's worden ontwikkeld, waarbij ook samenwerkingsscenario's worden voorgesteld die bijdragen aan een robuust stelsel of een opmaat kunnen zijn tot fusie.
- historische keuzes van invloed zijn op de omzet van ODIJ.

In algemene zin wordt vanuit het ministerie een compliment gegeven voor het proces dat het bestuur momenteel doorloopt. Aan het eind van het gesprek zijn de individuele punten doorgelopen en vastgesteld dat het omzetcriteria en het innovatiebudget de risico's zijn. De andere zouden op groen moeten kunnen komen voor de deadline van 1 april 2026.

Tweede voortgangsrapportage

Tijdens het AB van 11 juni 2025 ligt een memo voor waarin de tweede voortgangsrapportage wordt toegelicht die op 30 juni met lenW wordt gedeeld.⁸⁶ Met deze memo wordt het AB geïnformeerd over de voortgang op de uitvoering van het PvA. Daarbij wordt ingegaan op de score van lenW op de eerste voortgangsrapportage (middelste kolom) en de prognose van de ODIJ zelf op de robuustheidscriteria (zie figuur 11).

⁸⁵ Omgevingsdienst IJmond (11 juni 2025). *Gespreksverslag ODIJmond & lenW, voortgangsrapportage IBP*.

⁸⁶ Omgevingsdienst IJmond (3 juni 2025). *Score 1e voortgangsrapportage VTH-IBP*.



KPI	Beoordeling 1* voortgangsrap.	Prognose
KPI 1 Omvang, 16,5 mln. Omzet milieu.	Addendum Plan van Aanpak (PvA) laat de nodige stappen zien. Complimenten voor het proces. 15-17 FTE plus 700k groei bedrijfsvoering. IenW schat in dat er een kans is dat ODIJmond de norm zelfstandig behaalt.	De IST-SOLL analyse laat een kleinere stap zijn dan de eerste prognose, namelijk 12 FTE en 2,95 mln. groei. Potentieel zitten er nog milieutaken bij PNH en milieuplustaken bij Haarlem, Purmerend en Edam-Volendam. Onze inschatting is dat de gewenste omvang niet zelfstandig gerealiseerd wordt op 1/4/2026.
KPI 2 Kwaliteit, kwaliteitscriteria, kritische massa, procescriteria en competenties	Addendum PvA laat zien dat de dienst aan bijna alle kwaliteitscriteria voldoet. Met de actualisatie van de GR + het herijken van het financiële volume wordt de volgende stap gezet.	De IST-SOLL analyse maakt het mogelijk om aan de overige kwaliteitscriteria te voldoen. Weliswaar op een aantal onderdelen aan de minimale eis. De actualisatie GR + herijking financiële volume is hiervoor noodzakelijk. De datum van 1/4/2026 wordt mogelijk niet op alle onderdelen gehaald.
KPI 3 Innovatie agenda	ODIJmond heeft geen innovatieagenda, in de eerste voortgangsrapportage hebben wij gemeld dat deze Q4 2025 gereed is.	Momenteel bereiden wij een innovatieagenda voor. De belangrijkste onderdelen hierin zijn risicogericht toezicht op basis van data, effectief inzetten van drones en data-gedreven werken. De concept innovatieagenda wordt 5 november voorgelegd aan het AB.
KPI 3 Innovatie budget	ODIJ heeft tot op heden aangegeven geen innovatiebudget te hebben in haar begroting. Dit onderwerp wordt opgepakt als onderdeel van het programma GR, DVO en financieringsstructuur.	In de IST-SOLL analyse is het innovatiebudget van 1% nog niet opgenomen. Dit is gedaan om aan te sluiten bij de bestuurlijke afspraken op dit punt. Het innovatiebudget wordt inhoudelijk besproken in het AB 11 juni en 9 juli. Het is een noodzakelijke stap ook i.r.t. fusie met een andere dienst.
KPI 4 Afspraken toereikend in GR van terugnemen (milieu gerelateerde) plustaken	In de huidige governance is dit onvoldoende geborgd als gevolg van de hybride wijze waarop taken zijn gecontracteerd en er is onduidelijk over desintegratie of uittredingsafspraken.	In de nieuwe GR- en DVO-structuur wordt voorgesteld om op een eenduidige wijze te contracteren met duidelijke spelregels over beëindigen van taken. De datum van 1/4/2026 wordt niet op alle onderdelen gehaald.
KPI 5 Opleidingsprogramma	ODIJmond heeft een uitgebreide opzet voor opleidingen, echter heeft dit niet vastgelegd. Dit dient vertaald te worden naar een opleidingsprogramma, wat regulier onderhoud van kennis en vaardigheden beschrijft.	Momenteel bereiden wij een opleidingsprogramma voor. Hierbij wordt meteen aangesloten bij de landelijke ontwikkeling van de ODNL-academie en het KIS-VTH. Het opleidingsprogramma wordt in het najaar aangeboden aan het bestuur.
KPI 5. Businessintelligence strategie	ODIJmond heeft de deelonderwerpen wel in beeld en werkt hier ook aan. Echter heeft dit niet vertaald naar een integrale BI-strategie.	Na het zomerreces start ODIJmond met het opstellen van een BI-strategie. De doelstelling is deze in Q1 2026 in concept gereed te hebben en aan te bieden aan het bestuur.
KPI 5. Capaciteit BI – 3FTE	ODIJmond heeft de capaciteit opgenomen in haar begroting, echter nog niet ingevuld.	Op dit moment heeft ODIJmond 2FTE data-analisten ingevuld. De ambitie is dit eind 2025 uit te breiden naar 3FTE. Echter de formatiedekking komt structureel uit de IST-SOLL analyse. Bekrachtiging van deze analyse is noodzakelijk om de structurele verplichting aan te gaan.

Figuur 11. Prognose robuustheidscriteria ODIJ (tweede voortgangsrapportage t.b.v. het ministerie van IenW)

De ODIJ schetst hierbij het beeld dat op alle criteria die 'oranje' scoorden volgens het ministerie van IenW naar groen kan worden gegaan. Groen betekent in dit geval dat het lukt om op 1 april 2026 aan het criterium te voldoen. Voor het omzetcriterium is echter een tegengestelde beweging zichtbaar. De ODIJ schat in dat er niet zelfstandig tijdig (op 1 april 2026) aan het omzetcriterium kan worden voldaan.

AB: oordeelsvormende besluiten voor vervolg (juli 2025), webinar en presentaties in de raden (september 2025)

Het ontwikkeltraject dat de ODIJ tot nu toe heeft doorlopen is er op gericht om tijdens de AB-vergadering van 9 juli 2025 met eerste oordeelsvormende of richtinggevende besluiten te komen op de drie sporen.⁸⁷ Samengevat zijn tijdens de vergadering de volgende besluiten genomen:

1. Programma herijking GR en governance⁸⁸

Er is ingestemd met de nieuwe uitgangspunten t.b.v. de actualisatie van:

⁸⁷ Zie eerder figuur 9.

⁸⁸ Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Herijking GR & governance (Besluit nr. AB 2025- 027)*.



- de governance op verschillende onderdelen, waaronder mandaat en delegaat, de stemverhoudingen, en de rol en positie van opdrachtgever-opdrachtnemer
- de verdeling van verplichte en niet-verplichte taken en het vastleggen hiervan in DVO's
- de GR.

2. Programma herijking financieringsstructuur⁸⁹

De uitgangspunten van de nieuwe financieringsstructuur zijn vastgesteld, waarbij o.a. aandacht is voor afrekenen op basis van realisatie voor alle taken en het innovatiebudget.⁹⁰ Ook worden de bestuurlijke keuzes inzake het niveau van uitvoering vastgesteld.

3. Toekomstscenario's⁹¹

Er wordt besloten om kennis te nemen van het extern opgestelde conceptrapport 'Toekomstscenario's'. Het externe bureau is tot drie voorkeursscenario's genomen:

1. Zelfstandig: uitvoering huidige takenpakket + milieuvastgoed + overige milieuplastaken + alle VTH-bouwtaken. (scenario 1b uit Galan rapport)
2. Zelfstandig: uitvoering huidige takenpakket + milieuvastgoed + toetreden van gemeente Zaanstad. (scenario 1c uit Galan rapport)
3. Fusie met ODNZKG (scenario 3 uit Galan rapport)

Het DB heeft ingestemd met een vervolgoopdracht aan de externe partij om een aanpak uit te werken voor de verdere verkenning van deze scenario's.⁹² Voor dit traject wordt een periode van een jaar uitgetrokken (juli 2025-juli 2026), zodat het bestuur zich eerst kan focussen op het afronden van de ontwikkelingsfinanciering en governance om de positie van ODIJ, ten opzichte van alle drie de scenario's, te verbeteren.

Voor alle drie de sporen is ingestemd met het voorstel om de uitkomsten tot dan toe te delen tijdens een webinar en/of de individuele sessies met de raden en Provinciale Staten in september 2025.

Internetconsultatie Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu (september 2025-januari 2026)

Op 16 september 2025 is de internetconsultatie gestart voor het Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu. Hiermee geeft het ministerie opvolging aan het voornemen om de robuustheidscriteria juridisch te verankeren. De internetconsultatie ligt voor t/m medio januari 2026.⁹³

In onderstaand kader is vanuit de concept-wetstekst het volgende (niet uitputtend) opgenomen over de robuustheidscriteria.⁹⁴

Inleiding

- Met het wettelijke verankeren van de reeds bestaande robuustheidscriteria worden kwaliteitseisen gesteld waaraan een omgevingsdienst als organisatie minimaal moet voldoen (hierna: minimale kwaliteitseisen). Hiermee wordt de vrijblijvendheid beperkt (p.6).
- Met de wettelijke borging van de in het kader van het IBP-VTH gemaakte afspraken over de robuustheidscriteria gaan die zonder uitzondering voor alle omgevingsdiensten gelden (p.10).
- Er wordt bewust niet gekozen voor een stelselwijziging met het herschikken en verschuiven van bevoegdheden tussen overheidslagen (p.11).
- Met de vaststelling van robuustheidscriteria wordt van de opdrachtgevers van omgevingsdiensten verwacht dat zij in gezamenlijkheid zorgdragen voor de nodige kwaliteitsverbetering bij de omgevingsdienst. Door voor alle omgevingsdiensten een minimaal kwaliteitsniveau te bepalen, wordt landelijk toegewerkt naar het terugdringen van fragmentatie. (p.12).

⁸⁹ Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Uitgangspunten financiering ODIJmond* (Besluit nr. AB 2025-025).

⁹⁰ Dit is een van de robuustheidscriteria vanuit het IBP-VTH.

⁹¹ Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Rapportage Toekomstscenario's ODIJmond* (Besluit nr. AB 2025-028).

⁹² Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Advies DB toekomstbestendig ODIJ*.

⁹³ [Overheid.nl | Consultatie Wetsvoorstel versterking VTH-stelsel milieu](https://overheid.nl/consultatie/wetsvoorstel-versterking-vth-stelsel-milieu)

⁹⁴ Ministerie van IenW (16 september 2025). *Wijziging van de Omgevingswet in verband met versterking VTH-stelsel milieu* [KetenId: WGK027464].



Hoofdpijnen van het voorstel (p.15)

Voorgesteld wordt om:

1. in artikel 18.21, vierde lid, Omgevingswet een grondslag op te nemen om de zogenoemde robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten vast te stellen in het Omgevingsbesluit en te bepalen dat omgevingsdiensten aan die robuustheidscriteria moeten voldoen. Om het belang van deze criteria te onderstrepen is de eis om daaraan te voldoen opgenomen in het eerste lid.
2. in artikel 18.21, derde en vijfde lid, Omgevingswet te bepalen, dat het werkgebied van een omgevingsdienst aaneengesloten moet zijn en dat de bij de aanwijzing van kringen van gemeenten rekening wordt gehouden met de robuustheidseisen. In artikel 11.1 van de Omgevingsregeling worden gemeenten aangewezen die deelnemen in omgevingsdiensten die niet aan de congruentie-eis voldoen, maar die wel robuust zijn.
3. na artikel 18.21 een artikel toe te voegen (voorgesteld artikel 18.21a), waarin voor de Minister van IenW een bevoegdheid wordt opgenomen om in te grijpen als niet tijdig aan de robuustheidscriteria is voldaan of niet aan de eisen (congruentie veiligheidsregio's of robuust) uit artikel 18.21, tweede lid, wordt voldaan (paragraaf 3.4);

1. Robuustheidscriteria

Voor veel omgevingsdiensten, gemeenten en provincies geldt dat zij de bestuurlijke afspraken over het voldoen aan de robuustheidscriteria serieus nemen en dat zij zich inspannen om deze afspraak na te komen. Dit is ook zichtbaar in de monitoring van het traject om te komen tot robuuste omgevingsdiensten. Helaas zijn er ook partijen in het stelsel die zich pas willen inspannen op het moment dat de robuustheidscriteria zijn geborgd in regelgeving. Dat maakt wettelijke borging ervan noodzakelijk in combinatie met mogelijkheden om regie te voeren op de naleving van de robuustheidscriteria (p.17).

2. Kring van gemeenten

Een aantal omgevingsdiensten dat als grondgebied bestaat uit een kring van gemeenten, heeft grote moeite om aan de robuustheidscriteria te voldoen juist door hun (beperkte) omvang. Een kring van gemeenten' wordt gebruikt om te verwijzen naar een groep gemeenten die samen een omgevingsdienst instellen waarvan het werkgebied afwijkt van dat van een of meer veiligheidsregio's.

Bij deze omgevingsdiensten zijn de gezamenlijke beschikbare middelen en capaciteit, ingebracht door de deelnemers, onvoldoende om de omgevingsdienst zelfstandig te laten functioneren. Om te kunnen voldoen aan kpi 1 wordt artikel 11.1 van de Or parallel aan dit wetsvoorstel gewijzigd, zodat alleen nog kringen van gemeenten blijven bestaan voor omgevingsdiensten die voldoen aan de robuustheidscriteria en kpi's, zolang ze daaraan voldoen. Deze omgevingsdiensten hebben immers aangetoond dat zij met hun opdrachtgevers, ondanks hun geografisch kleine werkgebied, in staat zijn om de financiële middelen, de kennis en de capaciteit te genereren, die nodig zijn om als robuuste omgevingsdienst zelfstandig hun taken uit te voeren. Uitsluitend de gemeenten die een robuuste omgevingsdienst vormen op 1 april 2026, zullen in artikel 11.1 Or worden aangewezen (p.18).

Er zijn meerdere omgevingsdiensten die nu kleiner zijn dan, of afwijken van, de contouren van een veiligheidsregio, waaronder de ODIJ. (...) Volgens de contour van de veiligheidsregio vallen gemeenten Haarlemmermeer en gemeente Zaanstad binnen het werkgebied van de ODIJ niet, zoals het nu is georganiseerd, binnen het werkgebied van de OD NZKG. (...) Als deze omgevingsdiensten niet robuust zijn, kunnen ze ervoor kiezen zelfstandig in te zetten op het voldoen aan de robuustheidscriteria en kpi's of om robuustheid te bereiken via een fusie, al dan niet gecombineerd met een splitsing (p.18+19)

3. Regie van de Minister van IenW

Op grond van artikel 18.21a, eerste lid, krijgt de Minister van IenW de bevoegdheid om rechtstreeks interbestuurlijk toezicht (IBT) te houden op gemeenten. Dit IBT is gericht op ingrijpen in het bestuur van een omgevingsdienst zodat de nodige besluiten kunnen worden genomen om een uniform hoger kwaliteitsniveau te bewerkstelligen. Artikel 18.21a, tweede lid, bevat de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de Minister van IenW (tijdelijk) bevoegd gezag is, zodat hij, in plaats van gedeputeerde staten of colleges van burgemeester en wethouders de besluiten kan nemen die nodig zijn voor een uniform hoger kwaliteitsniveau (p.19).



3.2. Analyse

3.2.1. Twee zijden van dezelfde medaille

We zien op basis van de tijdlijn (§3.1) dat er in het voorjaar van 2023 twee ontwikkelingen zijn die nopen tot het ontwikkeltraject dat hierna gestart wordt. Eén daarvan speelt ‘omgevingsdienst-breed’, namelijk: het moeten voldoen aan de interbestuurlijk vastgestelde robuustheidscriteria per 1 april 2026. Deze robuustheidscriteria zijn erop gericht om een zekere basiskwaliteit te kunnen leveren als omgevingsdienst. De ODIJ moet voldoende massa hebben om deze kwaliteit nu en in de toekomst te kunnen leveren. Hiertoe vindt in 2024 een zelftoets plaats en wordt een plan van aanpak opgesteld. Daarnaast worden de start van de nieuwe directeur en de bestuursopdracht om de sterktes en de zwaktes van de organisatie in beeld te brengen als een belangrijke katalysator voor het ontwikkeltraject beschouwd. We zien in de tijdlijn dat het plan van aanpak en de bestuursopdracht in dezelfde periode plaatsvinden (april 2024) én de ontwikkellijnen ook duidelijk inhoudelijke overlap hebben.

Wat opvalt uit enkele gesprekken is dat de constatering dat de ODIJ stappen te zetten heeft in haar robuustheid voor sommige betrokkenen als een verrassing kwam.⁹⁵ De ODIJ werd, én wordt, gezien als een innovatieve dienst, die dichtbij haar deelnemers staat en bereid is om ver te gaan in de dienstverlening richting hen.⁹⁶ Het resultaat van de bestuursopdracht (‘Twee zijden van een medaille’) laat deze sterke kwaliteiten van de dienst zien, maar maakt tegelijkertijd de keerzijde inzichtelijk. De afgelopen jaren is er een lappendeken aan afspraken ontstaan, zijn er achterstanden ontstaan op de uitvoering van wettelijke taken en is er sprake van een scheve financiële verdeling tussen deelnemers. Vanuit de ODIJ zelf is toegelicht dat er als dienstverlenende organisatie (de kracht van de ODIJ) hard werd gelopen op actuele klantvragen vanuit de deelnemers.⁹⁷ Tegelijkertijd was er beperkt sprake van een governance waarbij inzichtelijk werd gemaakt hoe dit soort klantvragen zich verhielden tot wat was afgesproken.

De bevindingen vanuit de bestuursopdracht en de noodzaak om aan landelijk vastgestelde robuustheidscriteria te voldoen vragen nu om een professionalisering van de organisatie op verschillende fronten. Met eenduidige afspraken en bijpassende bekostiging. We constateren dat betrokkenen in de breedte content zijn met het verbeterde inzicht in de staat van de organisatie dat is ontstaan en de te zetten stappen.⁹⁸ De noodzaak om ‘de basis op orde te brengen’ en door te ontwikkelen naar een toekomstbestendige omgevingsdienst wordt breed door de betrokkenen onderschreven.⁹⁹

3.2.2. Transparantie als sleutelwoord; maar wel afhankelijk van nabijheid

In dit onderzoek is gekeken naar de ervaringen van de aanpak en opzet van het ontwikkeltraject. Een woord dat daarbij in veel interviews met bestuurders en ambtenaren gevallen is, is ‘transparantie’. Velen van hen zien dat de ODIJ zichtbaar heeft geïnvesteerd in communicatie over het traject.¹⁰⁰ Dit is tegelijkertijd werk in ontwikkeling (geweest). Dit zien we onder andere terug in de wijze waarop bij AB-stukken en in communicatie richting de raden en PS de tijdspaden concreter zijn geworden in een korte periode. Daar waar de routekaart uit de raadsbrief van oktober 2024 (figuur 7) nog erg op hoofdlijnen bleef, is de routekaart voor de regionaden van maart 2025 (figuur 9) uitgewerkt naar een detailplanning met aandacht voor het BOB-model¹⁰¹ en de momenten waarop de raden en PS in positie worden gebracht.

⁹⁵ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld’ (2025). O.a. Haarlem, Noord-Holland.

⁹⁶ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld’ (2025). O.a. Oostzaan, Noord-Holland, Heemskerk en Velsen.

⁹⁷ TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.

⁹⁸ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld’ (2025). O.a. Bloemendaal, Velsen en Landsmeer.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld’ (2025). O.a. Bloemendaal, Haarlem, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Velsen, Noord-Holland.

¹⁰¹ Beeldvormend – Oordeelsvormend – Besluitvormend



Tegelijkertijd zien wij dat ook de terminologie die gebruikt wordt in ontwikkeling is, hetgeen verwarrend kan werken. Het PvA dat in april 2024 wordt opgeleverd bestaat uit vijf 'ontwikkellijnen'. Inmiddels is er sprake van drie 'sporen', waarvan in de communicatie richting de raden en PS ook nog gesproken wordt over een 'programma', waarin spoor 1 en spoor 2 zijn ondergebracht. Het is logisch dat taal zich ontwikkelt omdat er aan de toekomstbestendigheid wordt gewerkt terwijl 'de winkel open is'. Echter, ook bestuurders en ambtenaren die dicht op het traject zitten vanuit DB, AB en werkgroepen, onderschrijven de complexiteit hiervan.¹⁰²

Daarbij zien we in algemene zin wel verschillen tussen betrokkenen in hoe zij de duidelijkheid en de transparantie van het traject ervaren. Een belangrijke verklarende factor hierbij is capaciteit. Er zijn deelnemers die bij de sporen met meerdere ambtenaren actief zijn in ambtelijke werkgroepen. Een gemeente als Velsen zit wat dat betreft 'dicht bij het vuur'. Betrokken ambtenaren denken actief mee in de werkgroepen binnen de sporen en hebben zo een duidelijk beeld bij de stappen die gezet (gaan) worden. Dit vertaalt zich ook in de manier waarop zij ondersteuning kunnen bieden aan hun eigen AB-lid en stukken tijdig kunnen annoteren ten behoeve van de bestuurlijke bespreking.¹⁰³ Ook de provincie heeft, ten opzichte van veel gemeenten, zichtbaar capaciteit om zowel het eigenaarschap als het opdrachtgeverschap richting de ODIJ in te vullen.¹⁰⁴

Andere deelnemers, vaak kleinere gemeenten, zijn in de betrokkenheid afhankelijk van een enkele ambtenaar, voor wie de ODIJ één dossier is dat onderdeel uitmaakt van een breder takenpakket.¹⁰⁵ Of geldt dat de rol van accounthouder nieuw is of überhaupt niet of beperkt bemenst is gedurende dit traject.¹⁰⁶ Dit heeft direct ook consequenties voor de betrokkenheid bij het traject, het zicht op de te zetten stappen en de voorbereiding in huis, voorafgaand aan AB-vergaderingen.

Voor wat betreft de raden en Staten is het algehele beeld dat er te beperkt zicht is op het ontwikkeltraject dat de ODIJ nu doorloopt. Hoewel we vanuit de tijdlijn zien dat er is geïnvesteerd in de betrokkenheid van de raden en PS, van informatie over de voortgang op de robuustheidscriteria als over het eigen traject op toekomstbestendigheid, uit dit zich niet in een sterk zicht op de ontwikkeling die de ODIJ nu doormaakt.¹⁰⁷ Op de positie van de volksvertegenwoordiging wordt in het volgende hoofdstuk nader ingezoomd.

3.2.3. Vertrouwen in 'de goede stappen' maar niet in het behalen van het omzetcriterium

Dit Rekenkameronderzoek is ingegeven vanuit het feit dat de ODIJ aan de robuustheidscriteria moet voldoen en hier een traject op vorm heeft gegeven. Als we nu kijken naar de stand van zaken op deze criteria is de meest recente informatie hierover vastgelegd in de prognose van de ODIJ zelf van de robuustheidscriteria (figuur 11). Hieruit blijkt dat de ODIJ goede stappen zet op deze criteria. Een deel van de robuustheidscriteria maakt expliciet onderdeel uit van het eigen traject met drie sporen richting toekomstbestendigheid en een deel van de robuustheidscriteria wordt aanvullend opgepakt.

Als we kijken naar figuur 9, waarin het huidige tijdspad wordt geschetst, zien we dat de ODIJ op schema ligt qua (voorbereiding op) besluitvorming. Het is tot nu toe gelukt om uitgangspunten te bepalen, vooruitlopend op besluitvorming die later in het jaar plaats moet vinden. We zien echter twee knelpunten die voor onzekerheid bij de deelnemers zorgen, kort samengevat als 'tijd' en 'geld'.

Hoewel de ODIJ met haar eigen traject met drie sporen namelijk op planning ligt, is het sterk de vraag of er voor alle criteria aan de deadline van het robuustheidsproces (1 april 2026) voldaan kan gaan worden. Figuur 11 maakt de – voor ons als onderzoekers – meest recente prognose zichtbaar. Op meerdere criteria wordt aangegeven dat

¹⁰² Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Bloemendaal, Haarlem, Heemstede, Landsmeer, Velsen.

¹⁰³ TwynstraGudde (26 mei 2025). *Gespreksverslag interview Velsen ambtelijk*.

¹⁰⁴ TwynstraGudde (21 mei 2025). *Gespreksverslag provincie Noord-Holland, ambtelijk*.

¹⁰⁵ TwynstraGudde (12 juni 2025). *Gespreksverslag interview Landsmeer ambtelijk*.

¹⁰⁶ O.a. TwynstraGudde (8 juli 2025). *Gespreksverslag interview Bloemendaal ambtelijk*.

¹⁰⁷ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Bloemendaal, Heemstede, Heemskerk, Oostzaan, Velsen en Noord-Holland.



het mogelijk niet gaat lukken om op 1 april 2026 te voldoen. In de beoordelingen van het ministerie van IenW richting de ODIJ wordt de planning ook als heikel punt bestempeld. De ODIJ neemt voor de stappen in het eigen traject namelijk ook de tijd tot na 1 april 2026.

Inhoudelijk is het behalen van het omzetcriterium het grootste struikelblok. De ODIJ moet op 1 april 2026 een minimale omzet kunnen draaien op de uitvoering van de milieutaken. Hiervoor zijn vanuit het spoor rondom de financieringsstructuur analyses uitgevoerd. De (tussen)resultaten tot nu toe laten zien dat de ODIJ niet zelfstandig tijdig de gewenste minimale omzet zal kunnen realiseren. Daarbij spelen twee zaken:

- het totaal aan taken dat überhaupt ingebracht kan worden bij de ODIJ. Er wordt landelijk uitgegaan van één minimale omzetnorm voor alle diensten. De tijdlijn laat zien dat ODIJ al in het eerste gesprek met het ministerie hierover het signaal afgeeft dat er bij de toets op de robuustheidscriteria voldoende rekening gehouden moet worden met de context waarbinnen de ODIJ opereert.
- De gedrevenheid van de deelnemers om taken in te brengen die op dit moment nog in eigen beheer worden uitgevoerd. Voor deelnemers die op dit moment nog milieugerelateerde plustaken binnen de eigen organisatie belegd hebben is het een stap om dit in te brengen bij de ODIJ. Voorbeelden van dit soort taken zijn toezicht op geluidsoverlast bij horeca, duurzaamheidsadvies bij gebiedsontwikkelingen en advisering op omgevingsplannen. Voor de overdracht hiervan speelt dat dit personele gevolgen heeft en er een stuk nabijheid voor het eigen college verdwijnt.¹⁰⁸ De tijdlijn laat zien dat het inbrengen van alle milieugerelateerde plustaken wel één van de scenario's is waar nu langer de tijd voor wordt genomen om uit te werken (AB-vergadering 9 juli 2025).

Wat wel naar voren komt uit de interviews is dat er door betrokkenen open wordt gecommuniceerd over de onmogelijke opgave om tijdig aan het omzetcriterium te voldoen.¹⁰⁹ Sterker nog, daar waar het ministerie het behalen van het omzetcriterium in april 2025 op 'oranje' zette, zet de ODIJ het behalen hiervan in juni 2025 bewust op 'rood' neer om geen onrealistische verwachtingen te scheppen.

Een vaker gehoord signaal onder zowel de ODIJ-organisatie als bestuurders¹¹⁰ is dat er op dit moment nog onzekerheid is over de consequenties hiervan. Wat gaat het Rijk doen op het moment dat de ODIJ niet tijdig gaat voldoen aan dit omzetcriterium? Wordt er dan aangedrongen op een 'gedwongen fusie' of is er ruimte voor maatwerk, passend bij de context en het werkgebied van de ODIJ? Deze onzekerheid zou wat kunnen doen met de bestuurlijke motivatie op het te doorlopen traject. Want wat is het herijken van de GR en het bespreken van het inbrengen van extra taken waard op het moment dat er mogelijk gefuseerd gaat worden? Besluiten in het ene spoor kunnen dus implicaties hebben voor het andere spoor, wat het risico met zich meebrengt dat inspanningen op termijn weer achterhaald blijken. Dit lijkt het traject op dit moment echter niet in de weg te zitten. Breed wordt bestuurlijk en ambtelijk het commitment uitgesproken om de voorgenomen stappen te blijven volgen.¹¹¹

Betrokkenen rondom de ODIJ geven aan dat de dienst sowieso stappen te doorlopen heeft die, ongeacht de toekomstige bestuurlijke vorm, gezet moeten worden.¹¹² Dit perspectief lezen we ook terug vanuit de laatste AB-stukken die we gezien hebben (juli 2025) in spoor 3 'toekomstscenario's'. De OD NZKG, die al voldoet aan alle robuustheidscriteria, wil alleen verder in gesprek met de ODIJ over eventuele te zetten stappen, op het moment dat de ODIJ 'haar basis op orde brengt'. Juist die basis op orde brengen is de kern van het ontwikkeltraject dat de ODIJ nu zelf doorloopt. Daarbij heeft de ODIJ nadrukkelijk aandacht voor:

¹⁰⁸ O.a. TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*. en TwynstraGudde (8 juli 2025). *Gespreksverslag interview Bloemendaal ambtelijk*.

¹⁰⁹ O.a. TwynstraGudde (26 mei 2025). *Gespreksverslag interview provincie Noord-Holland, ambtelijk* en TwynstraGudde (11 juni 2025). *Gespreksverslag interview Heemstede ambtelijk*.

¹¹⁰ O.a. TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*, TwynstraGudde (15 juni 2025). *Gespreksverslag interview Velsen bestuurlijk*. en TwynstraGudde (11 juni 2025). *Gespreksverslag interview Heemstede ambtelijk*.

¹¹¹ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Bloemendaal, Heemstede, Velsen, Heemskerk. Oostzaan, Velsen en Noord-Holland.

¹¹² O.a. TwynstraGudde (26 mei 2025). *Gespreksverslag interview provincie Noord-Holland, ambtelijk* en TwynstraGudde (13 juni 2025). *Gespreksverslag interview Haarlem bestuurlijk*.



- het tegelijkertijd (door)ontwikkelen van de organisatie via de drie sporen, met behulp van incidentele middelen van de deelnemers en het inlopen van achterstanden die ontstaan zijn op de opdracht van wettelijke taken; en
- het verbeteren van de verhouding tussen de structurele en incidentele inkomsten en de structurele en incidentele uitgaven.

Een vaker gehoorde kanttekening bij het ontwikkeltraject is dat de ODIJ bij dit traject oog moet blijven houden voor de 'positieve kant van de medaille'.¹¹³ Ongeacht de herijking van de GR, financiering of zelfs de bestuurlijke toekomstvorm van de ODIJ dient de ODIJ voor haar deelnemers een flexibele, innovatieve en nabije dienst te blijven.

3.3. Toets op de normen m.b.t. 'ontwikkeltraject robuustheid/ toekomstbestendigheid'

De deelvragen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn uitgewerkt in door de Rekenkamers vastgestelde normen.

Voor de toets op de normen maken we in dit onderzoek gebruik van een kwalitatieve vijfpuntsschaal, lopend van *helemaal niet voldaan* tot *volledig voldaan*. Er is geen sprake van een kwantitatieve duiding of normering. De beoordeling is gebaseerd op de voorliggende beschrijvingen en analyses.

Norm 3: "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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Er is duidelijk geïnvesteerd in transparante communicatie over het traject. Betrokken bestuurders en ambtenaren hebben in algemene zin dan ook een voldoende helder beeld waar de ODIJ nu staat in het kader van het traject dat nu wordt doorlopen. Daarvoor geldt wel; 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 4: "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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

De ODIJ zet met dit traject van drie sporen bewust in op toekomstbestendigheid. De ODIJ kijkt nadrukkelijk naar wat de beste organisatievorm voor de langere termijn is, ook als het zelfstandig zou kunnen voldoen aan de robuustheidscriteria. Informatie over het traject naar toekomstbestendigheid én de voortgang op sec de robuustheidscriteria gebeurt duidelijk via de lijn van het AB richting raden en Staten. Met behulp van halfjaarrapportages en de beoordeling hiervan door het ministerie van IenW tot en met medio 2026 wordt de prognose geschetst van de huidige situatie en de verwachtingen voor wat betreft de robuustheid. Hiermee is er

¹¹³ O.a. TwynstraGudde (10 juni 2025). *Gespreksverslag Oostzaan ambtelijk*, TwynstraGudde (23 juni 2025). *Gespreksverslag Noord-Holland bestuurlijk*, en TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.



periodiek een adequaat beeld van de huidige situatie en de verwachtingen voor de toekomst voor wat betreft robuustheid.

Norm 5: “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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

De ODIJ heeft de knelpunten en succesfactoren om aan de robuustheidscriteria te voldoen duidelijk in beeld. Succesfactoren zijn de bestuurlijke en ambtelijke collectiviteit van een gezamenlijk traject, de snelheid die in korte tijd gemaakt is en de transparante communicatie hieromtrent. De snelheid gaat daarentegen gepaard met ervaren complexiteit en het traject heeft nog niet geleid tot gevoel van betrokkenheid bij raden en Staten. Er zijn daarbij wel initiatieven om op korte termijn¹¹⁴ de raden en Staten weer in positie te brengen op de voortgang van het traject. Inhoudelijk lijkt de ODIJ niet tijdig aan het omzetcriterium te gaan voldoen. Dit knelpunt 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 6: “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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Bestuurlijk en ambtelijk is er een gefundeerd vertrouwen dat met het huidige traject de goede stappen worden gezet. Er is breed consensus over de noodzaak van een herijking van de GR en DVO's (spoor 1) en financieringsstructuur (spoor 2). Er is wel nog onzekerheid over de mogelijke gevolgen van het niet tijdig voldoen aan de robuustheidscriteria per 1 april 2026, en daarbij specifiek het behalen van het omzetcriterium. Met spoor 3 (toekomstscenario's) wordt wel de tijd genomen om mogelijke consequenties daarvan op langere termijn te kunnen ondervangen. Daarbij is er ODIJ-breed overeenstemming dat de beoogde resultaten in spoor 1 en spoor 2 moeten worden behaald (kortere termijn) om een goede basis te hebben, ongeacht wat er besloten gaat worden over de toekomstscenario's in spoor 3 (middellange en langere termijn). Voor wat betreft de raden en PS geldt dat er beperkt zicht is op het traject, laat staan dat er een gefundeerd vertrouwen is op de uitkomsten hiervan.

¹¹⁴ Dit conceptrapport is opgeleverd in september 2025. De sessies met de raden en Staten moeten op het moment van schrijven nog plaatsvinden.



4. Informatievoorziening en sturing

In dit hoofdstuk komen de volgende onderzoeksvragen aan bod:

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?

In §4.1 wordt ingegaan op het aspect 'informatievoorziening'. In §4.2 komt het aspect 'sturing' aan bod. §4.3 wordt afgesloten met een toets op de normen. In §4.4 vindt een analyse plaats op de voorgaande twee paragrafen en in §4.5 wordt afgesloten met een toets op de normen.

4.1. Informatievoorziening

4.1.1. Afspraken over informatievoorziening en naleving in de praktijk

Afspraken over informatievoorziening vanuit de GR

De informatievoorziening tussen de betrokken bestuursorganen en de ODIJ is vormgegeven binnen de kaders van de Wgr. Artikel 9 van de Wgr bepaalt dat het bestuur van de omgevingsdienst alle relevante inlichtingen verstrekt aan Gedeputeerde Staten, colleges van B&W, Provinciale Staten en gemeenteraden van de deelnemende overheden. Dit gebeurt onder meer via periodieke rapportages en bijeenkomsten. AB-leden leggen verantwoording af aan het college dat hen heeft aangewezen en aan de eigen raad/Staten over het in het AB uitgevoerde beleid.¹¹⁵

In de GR van de ODIJ staat opgenomen dat het AB, voorafgaand aan het jaar waarvoor deze geldt, de begroting vaststelt.¹¹⁶ Daarnaast zendt het DB de algemene financiële en beleidsmatige kaders, plus de voorlopige jaarrekening toe aan de raden/PS. Zij kunnen bij het DB een zienswijze naar voren brengen op de ontwerpbegroting. Voor de vastgestelde jaarrekening en het jaarverslag geldt dat het DB deze ter kennisneming aan de raden/PS verzendt. De raden/PS behandelen deze gelijktijdig met de ontwerpbegroting voor het nieuwe jaar.

Het AB stelt tweemaal per jaar een tussenrapportage vast met daarin informatie over het lopende begrotingsjaar. Het is aan de leden van het AB zelf om deze tussenrapportages door te geleiden naar de eigen colleges, dan wel raden/PS.

¹¹⁵ [wetten.nl - Regeling - Wet gemeenschappelijke regelingen - BWBR0003740](#)

¹¹⁶ [Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond | Lokale wet- en regelgeving](#)



Naast deze algemene afspraken vanuit de GR over de *Planning & Control (P&C)-cyclus*, kunnen deelnemers ook lokaal afspraken maken over de wijze waarop er met verbonden partijen of GR'en om wordt gegaan. In het *'Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld'* staat per deelnemer opgenomen of zij, naast deze algemene afspraken, aanvullende afspraken hebben vastgelegd over de sturing op en informatievoorziening over de ODIJ. Hieronder lichten we een aantal voorbeelden uit die wij gezien hebben op dit vlak.

Zo heeft de provincie Noord-Holland een eigen *Kadernota verbonden partijen (2020)*, waarin staat beschreven hoe er om wordt gegaan met GR'en. Daarnaast heeft de provincie een eigen *Nota Uitvoering en Handhaving Noord-Holland 2024-2027*, waarin afspraken zijn gemaakt over sturing en informatievoorziening. De provincie heeft met de OD's afgesproken dat zij Gedeputeerde Staten informeren over bestuurlijk gevoelige zaken. De provincie heeft een informatieprotocol vastgesteld met richtlijnen voor de wijze waarop dit gebeurt en de wijze waarop Gedeputeerde Staten op hun beurt Provinciale Staten informeren.

De gemeente Bloemendaal kent een nota *'Grip op samenwerking'* (16 november 2023), waarin staat beschreven op welke manier de actieve betrokkenheid van de raad en daarmee de democratische legitimiteit van (regionale) samenwerking ingevuld kan worden. In deze nota staat de ODIJ aangemerkt als 'zware GR', waarbij vanuit de wet de mogelijkheid tot sturing vanuit de gemeenteraad relatief groot is. De formele instrumenten voor kaderstelling en controle zijn beschreven; het gaat hierbij o.a. om de zienswijzeprocedure. Er wordt een 'voorblad' geïntroduceerd voor de begroting en jaarverslagen waarin de gemeente per samenwerkingsverband verschillende aspecten duidt, zoals: producten/diensten/doelen, financiën, prestaties, ontwikkelingen en het risicomanagement.

Naleving afspraken in de praktijk

Binnen de scope van dit Rekenkameronderzoek zien we dat de ODIJ vanuit de reguliere P&C-cyclus tijdig de stukken tot stand heeft gebracht die formeel zijn afgesproken. Meer specifiek gaat het om:

- De kadernota's (2023-2026)
- De uitvoeringsprogramma's (2022-2025)
- (concept)begrotingen (2023-2026) en begrotingswijzingen
- Bestuursrapportages januari-april (2022-2024) en mei augustus (2022-2024)
- Jaarverslagen (2021-2024).

Op basis van de beschikbare P&C-stukken zien we dat er formeel aan deze gemaakte afspraken wordt voldaan. De documenten worden (op de bestuursrapportages na) via de colleges, veelal gebundeld, lokaal doorgeleid aan de raden en PS. De raden en PS worden in staat gesteld om een zienswijze naar voren te brengen. Op de zienswijzen wordt in §4.2.2 nader stilgestaan.

Een aandachtspunt dat bij de P&C-documenten naar voren komt is dat de systematiek lange tijd niet ingericht was op het inzichtelijk maken van de opbrengsten van de uitvoering van de taken *per deelnemer*. Hierdoor was het voor gemeente(rade)n en de provincie/PS lastig om in beeld te krijgen wat de ODIJ precies deed voor de middelen en hoe dit zich verhield tot de opdracht die aan de ODIJ is verstrekt.¹¹⁷

Uit de gesprekken en documenten is zichtbaar dat hier nu op wordt geïnvesteerd.¹¹⁸ Zo is in het jaarverslag van 2024¹¹⁹ te zien dat per productgroep een uitsplitsing is gemaakt naar deelnemer. Daarbij is het voor de lezer via een doorkliklink ook mogelijk gemaakt om direct naar de specifieke deelnemer te gaan en van daaruit bijvoorbeeld te zien hoeveel controles er zijn uitgevoerd bij bedrijven.

¹¹⁷ O.a. Omgevingsdienst IJmond (25 april 2024). *Rapportage Bestuursopdracht 'Twee zijden van een medaille' Voor een toekomstbestendig Omgevingsdienst IJmond* en TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.

¹¹⁸ O.a. TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*, en TwynstraGudde (11 juni 2025) *Gespreksverslag Heemstede ambtelijk*.

¹¹⁹ Omgevingsdienst IJmond (2025) *Jaarverslag 2024*, p.13.



4.1.1 Gemeentespecifieke uitvoering VTH milieu, bodem en asbest

Ga direct naar:

[Beverwijk](#) – [Bloemendaal](#) – [Edam-Volendam](#) – [Haarlem](#) – [Heemskerk](#) – [Heemstede](#) – [Landsmeer](#) – [Oostzaan](#) – [Purmerend](#) – [Uitgeest](#) – [Velsen](#) – [Waterland](#) – [Wormerland](#) – [Zandvoort](#) – [Provincie Noord-Holland](#)

Figuur 12. Screenshot 'doorklik' uit jaarverslag 2024 (ODIJ).

De ODIJ gaat in hetzelfde jaarverslag zelf ook in op de verbeteringen in de P&C-cyclus. Toegelicht wordt dat een belangrijk onderdeel van de doorontwikkeling van de organisatie is om de deelnemers beter in positie als opdrachtgever te brengen.¹²⁰

De ODIJ geeft aan in te zetten op een betere balans tussen kwalitatief en kwantitatief inzicht in de taakuitvoering. Hiermee wordt invulling gegeven aan de behoefte van de opdrachtgevers om meer zicht te krijgen op welke dienstverlening kan worden uitgevoerd binnen de beschikbare middelen. Het doormaken van deze ontwikkeling zal in stappen gaan, omdat de wijze van sturen op de uitvoering en registreren van de activiteiten zal moeten verbeteren.

Richting 2025 maakt de ODIJ hiermee stappen via het Uitvoeringsprogramma 2025¹²¹, mede door ook de individuele afspraken met de deelnemers zo herkenbaar mogelijk op te nemen. Daarnaast wil de ODIJ een beter inzicht bieden in de koppeling tussen de opdracht en de beschikbare capaciteit, zodat er een realistisch plan ontstaat waarop wordt gerapporteerd. Gedurende 2025 wil de ODIJ de verantwoording op het uitvoeringsprogramma van een kwantitatieve verantwoording (wat hebben we gaan?) steeds kwalitatiever maken (wat levert het op?).¹²²

4.1.2. Informatievoorziening over robuustheid en ontwikkeltraject richting raden en Staten

Een belangrijk aspect van dit Rekenkameronderzoek is de informatievoorziening over het traject dat de ODIJ nu doorloopt richting toekomstbestendigheid. En meer specifiek de betrokkenheid van de raden en Staten. Op basis van de documenten kunnen we de informatievoorziening over het traject scheiden in de *reguliere informatievoorziening* (via de P&C-cyclus) en *specifieke informatie* (over de voortgang van het traject). Hieronder lichten we deze beiden informatiestromen toe.

Informatie over het proces via de reguliere P&C-cyclus

Het proces naar toekomstbestendigheid en het moeten voldoen aan de robuustheidscriteria komt in elk geval terug in de P&C-stukken die zijn verschenen sinds de ontwikkeling is ingezet. We zien dat in de raads- en Statenvoorstellen, die gekoppeld zijn aan de P&C-stukken, expliciet wordt benoemd voor welke uitdagingen de ODIJ aan de lat staat. Het moeten voldoen aan robuustheidscriteria en het eigen proces van toekomstbestendigheid, komen expliciet terug in de raads- en Statenvoorstellen. Duidelijk zichtbaar is dat de teksten die in deze voorstellen zijn opgenomen overeenkomen.¹²³ Op deze manier worden de raden en PS, bij het aanbieden van stukken, in dezelfde informatiepositie gebracht. Onderstaande tabel bevat een korte chronologische beschrijving wat er in de verschillende P&C-stukken van de ODIJ is vermeld over het proces.

¹²⁰ Omgevingsdienst IJmond (2025) *Jaarverslag 2024*, p.48.

¹²¹ Omgevingsdienst IJmond (18 december 2024). *Uitvoeringsprogramma 2025 (besluit nr. AB 2024-033)*.

¹²² Omgevingsdienst IJmond (2025) *Jaarverslag 2024*, p.48.

¹²³ Zie: Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025).



P&C-document	Informatie over traject robuustheid
Kadernota 2024 (Behandeld in AB van 8 maart 2023)	In de Kadernota 2024 staat toegelicht dat het verbeteren van de robuustheid onderdeel is van het landelijke programma (IBP-VTH). Er wordt benadrukt dat samenwerking met andere omgevingsdiensten in de regio noodzakelijk is om blijvend aan de kwaliteitscriteria te voldoen en dat daartoe een intentie-overeenkomst is gesloten met de vier Noord-Hollandse omgevingsdiensten. In 2024 moet worden ingezet op verdere versterking van deze samenwerking.
Begroting 2024 (Vastgesteld in AB van 29 maart 2023)	In de Begroting 2024 staat wederom toegelicht dat robuustheid onderdeel is van het IBP-VTH. De begroting bevat dezelfde informatie als de kadernota; robuustheid is een belangrijk aandachtspunt en in 2024 wordt ingezet op verdere intensivering van de samenwerking met de vier Noord-Hollandse OD's.
Bestuursrapportage T1 2023 (Vastgesteld in AB van 19 juli 2023)	In de eerste bestuursrapportage van 2023 wordt het IBP-VTH toegelicht. Daarnaast wordt aangekondigd dat de visitatie later in het jaar plaatsvindt, waarbij de ODIJ door het ministerie van IenW wordt getoetst aan de criteria.
Uitvoeringsprogramma 2024 (Vastgesteld in AB van 19 juli 2023)	In het Uitvoeringsprogramma 2024 wordt toegelicht dat de ODIJ de GR toekomstbestendig wil maken in het licht van IBP-VTH. Er wordt vermeld dat er in pijler 1 van het IBP wordt ingezet op robuuste omgevingsdiensten en een versterkte financiering om de slagvaardigheid en effectiviteit te vergroten.
Bestuursrapportage T2 2023 (Vastgesteld in AB van 1 november 2023)	In de tweede bestuursrapportage van 2023 wordt kort teruggeblikt op de visitatie. Ten tijde van deze bestuursrapportage was het definitieve visitatierapport nog niet gereed.
Kadernota 2025 (Vastgesteld in DB van 8 februari 2024)	In de Kadernota 2025 van de ODIJ wordt de visitatie en toetsing vanuit het IBP benoemd, met de daaruit voortgekomen signalen dat de organisatie onvoldoende robuust is en te sterk leunt op incidentele middelen.
Jaarverslag 2023 (Vastgesteld in AB van 19 juni 2024)	In het Jaarverslag 2023 wordt teruggeblikt op de eerste stappen in het robuustheidsproces. Het traject dat in 2023 is gestart om de GR te actualiseren en toekomstbestendig te maken wordt beschreven. Vermeld wordt dat via de zelftoets en visitatie naar voren is gekomen dat de ODIJ, net als andere omgevingsdiensten, niet robuust is. En dat daarom uiterlijk 1 april 2024 een plan van aanpak moet worden opgesteld zodat per 1 januari 2026 aan de landelijke criteria kan worden voldaan.¹²⁴
Begrotingswijziging 2024 (Vastgesteld in AB van 17 juli 2024)	In de Begrotingswijziging wordt toegelicht dat de gedane constatering hebben geleid tot een bestuursopdracht voor een diepgaande analyse van de organisatie en de financieringsstructuur.
Begroting 2025 (Vastgesteld in AB van 17 juli 2024)	In de Begroting 2025 wordt benadrukt dat de ODIJ op dat moment niet voldoet aan de landelijke robuustheidscriteria uit het IBP-VTH. Er staat toegelicht dat de directeur een bestuursopdracht heeft gekregen om inzicht te geven in de interne bedrijfsvoering en de uitvoering van de opdracht en dat de eerste uitkomsten hiervan in een begrotingswijziging van 2025 worden verwerkt.
Bestuursrapportage T1 2024 (Vastgesteld in AB van 17 juli 2024)	In de eerste bestuursrapportage van 2024 wordt het IBP-VTH uitgebreid toegelicht, met daarbij de uitleg dat uit de visitatie en verdiepende analyses naar voren is gekomen dat de ODIJ nog een aantal stappen heeft te zetten om de kwantiteit en continuïteit naar de toekomst te borgen. Toegelicht wordt dat dit vraagt om een herprioritering van de werkzaamheden in 2024, specifiek op de uitvoering van de wettelijke VTH-taken en meer specifiek op de taakuitvoering die vanuit de urgentie en risico's in de omgeving de aandacht vragen. Ook het Project wijziging gemeenschappelijke regeling wordt uitgebreid toegelicht. Verder worden de te nemen stappen op de korte en lange termijn richting een toekomstbestendige ODIJ geschetst. Op de korte termijn gaat dit om het inlopen van de

¹²⁴ Opgenomen staat 1 januari 2026; dit moet echter 1 april 2026 zijn.



	achterstanden die zijn ontstaan in de uitvoering van de primaire VTH-taken, het verbeteren van de P&C-cyclus en het actualiseren van de GR, DVO en financieringsstructuur. Op de lange termijn gaat dit om het uitwerken van scenario's op basis waarvan het bestuur keuzes kan maken in welke vorm de ODIJ verder gaat richting het eindbeeld van een toekomstbestendige organisatie. En dat een vrijblijvende verkenning wordt uitgevoerd naar verdere, strategische samenwerking met andere OD's.
Bestuursrapportage T2 2024 (Vastgesteld in AB van 5 november 2024)	In de tweede bestuursrapportage van 2024 staat toegelicht dat het plan van aanpak voorligt ter beoordeling. Over het project wijziging gemeenschappelijke regeling staat toegelicht dat is gewerkt is aan een programmaplan en een extern bureau is geselecteerd dat adviseert in het traject naar de actualisatie van de GR. Verder staat over de mogelijke versterkte samenwerking met andere OD's toegelicht dat de diensten in de tweede helft van 2024 vervolg hebben gegeven aan de verkenning.
Uitvoeringsprogramma 2025 (Vastgesteld in AB van 6 november 2024)	In het Uitvoeringsprogramma 2025 staat toegelicht dat de ODIJ werkt aan de ontwikkellijnen uit het plan van aanpak, waaronder de herijking van de Gemeenschappelijke Regeling en de financieringsstructuur en het uitwerken van toekomstscenario's. Met de trajecten moet inzicht worden geboden in de balans tussen opdracht, middelen en kostenstijgingen. Ook staat toegelicht dat wordt ingezet op verdere samenwerking met andere OD's. Tot slot wordt vermeld dat in 2025 besluitvorming plaatsvindt in het AB over de uitwerking van de verschillende trajecten.
Begrotingswijziging 2025 (Vastgesteld in AB van 18 december 2024)	In de Begrotingswijziging 2025 van de ODIJ staat toegelicht dat de benodigde stappen uit het plan van aanpak vragen om aanvullende financiële middelen. De stappen uit het plan van aanpak worden nader toegelicht. Op de korte termijn (tot 2027) gaat het om beheersmaatregelen zoals het inlopen van achterstanden, het uitbreiden van capaciteit op kritische posities en het actualiseren van GR, DVO's en financieringsstructuur. Voor de lange termijn (vanaf 2027) wordt toegewerkt naar structurele keuzes, gebaseerd op een geactualiseerd juridisch en financieel kader en extern ontwikkelde toekomstscenario's.
Kadernota 2026 (Behandeld in AB van 12 februari 2025)	In de Kadernota 2026 wordt benadrukt dat de ODIJ nog niet voldoet aan de robuustheidscriteria. Er staat toegelicht dat het ministerie van IenW een AMvB voorbereidt waarmee de criteria in 2025–2026 juridisch worden vastgelegd, waardoor de druk groter wordt om uiterlijk 1 april 2026 aan de eisen te voldoen. Verder wordt het proces tot nu toe en het vervolg duidelijk geschetst. Toegelicht wordt dat in 2025 inzicht komt in de structurele formatiebehoefte en financiële consequenties en dat in de tweede helft van 2025 een keuze wordt gemaakt over de toekomstscenario's. In de kadernota staat ook dat voornamelijk incidentele middelen zijn ingezet voor het proces (via de begrotingswijziging 2025 en deze Kadernota 2026). Aangekondigd wordt dat er in de Kadernota 2027 zal worden gevraagd om structurele middelen, wanneer er volledig zicht is op de opgaven en kosten.
Jaarverslag 2024 (Vastgesteld in AB van 11 juni 2025)	Het Jaarverslag 2024 bevat uitgebreide informatie over het proces. Er wordt teruggeblikt op het laatste jaar van het IBP-VTH. Verder staat toegelicht dat in 2024 is gestart met het programma herijking van de GR, DVO's en financieringsstructuur.
Bestuursrapportage T1 2025 (Vastgesteld in AB van 9 juli 2025)	In de eerste bestuursrapportage van 2025 staat toegelicht dat medio april 2025 de eerste tussenresultaten aan het bestuur zijn gepresenteerd, waarbij is ingegaan op drie sporen (Herijking van de Gemeenschappelijke Regeling & governance (1), Herijking van de financieringsstructuur (2) en de Inventarisatie toekomstscenario's (3)).



	Tot slot staat benoemd dat er gesprekken hebben plaatsgevonden met de directeurs van de andere OD's over de bereidheid en potentie van mogelijke samenwerkingsvormen.
Begroting 2026 (Vastgesteld in AB van 9 juli 2025)	In de begroting 2026 wordt opnieuw om incidentele middelen gevraagd, als onderdeel van de korte termijn aanpak (2024–2026) die zich richt op het inlopen van achterstanden in VTH-taken, het verbeteren van centrale sturing en het actualiseren van GR, DVO en financieringsstructuur. Verder staat uitgelegd dat een extern bureau toekomstscenario's ontwikkelt, waarbij ook vergaande samenwerking of fusie als optie wordt meegenomen. Benoemd wordt dat eventuele structurele middelen die hiervoor nodig zijn, in de Kadernota 2027 worden opgenomen.

Figuur 13. Informatie uit P&C-documenten van de ODII over het proces robuustheid en ontwikkeltraject.

In het *'Bijlagenrapport: deelnemers ODII in beeld'* staat verder per deelnemer beschreven op welke wijze zij zijn geïnformeerd over het traject dat de ODII doorloopt. Zo zien we bijvoorbeeld dat de raad van Heemstede in het *Raadsvoorstel Concept Jaarrekening 2024 Omgevingsdienst IJmond en Concept Begroting 2026 Omgevingsdienst IJmond (26 juni 2025)* wordt meegenomen in de P&C-stukken en gevraagd wordt om een zienswijze te geven. In de onderbouwing wordt onder andere aangegeven dat huidige inzichten laten zien dat het takenpakket onder de nieuwe GR een grotere bijdrage van gemeente Heemstede vragen.

Ook zien we bij meerderde deelnemers dat de wethouder in een commissie informatie verschaft over het robuustheidstraject. Zo geeft de betrokken wethouder van Zandvoort in de raadscommissie van 28 mei 2025 bij de behandeling van de ontwerpbegroting 2026 uitleg over het traject. Daarbij wordt ingegaan op de financiële impact voor Zandvoort en de vraag die voorligt of alle taken die via DVO's zijn ingebracht wel bij de ODII moeten blijven. Ook wordt door de wethouder vooruitgeblikt op de raadsbijeenkomst in september 2025 waarin de toekomstscenario's verder worden toegelicht.¹²⁵ De gedeputeerde van de provincie Noord-Holland benut de commissie Leefomgeving om de P&C-stukken van de ODII door te nemen. In juni 2025 lag daarbij ook een notitie voor met actuele ontwikkelingen bij de Noord-Hollandse omgevingsdiensten. Hierin werd onder andere aangegeven dat de ODII-organisatie in ontwikkeling is, waarbij het doel is om de dienst op lange termijn toekomstbestendig te maken. Sporen 1 en 2 van het traject werden hier ook expliciet toegelicht.¹²⁶

Traject-specifieke informatie

In de tijdlijn (§3.1) is inzichtelijk gemaakt welke informatie specifiek naar de raden en Staten is gegaan over het traject dat de ODII doorloopt. Het gaat hierbij dus om informatie, bovenop de reguliere P&C-stukken, waarin ook op het traject wordt ingegaan. We zien dat de raden en PS in elk geval (extra) geïnformeerd zijn per raadsinformatiebrief¹²⁷, in oktober 2024 en maart 2025. En dat raadsleden, ook in maart 2025, de mogelijkheid om hebben gehad om deel te nemen aan regionale raadsbijeenkomsten.

Over deze informatie constateerden we eerder al dat dit zichtbaar 'werk in ontwikkeling is'. Zo wordt in oktober 2024 nog een globale planning geschetst en is er in maart 2025 wel sprake van een uitgewerkt tijdspad. Hierin zijn ook de besluitvormingsmomenten in de raden en Staten opgenomen.

In de AB-vergadering van 9 juli 2025 is ingestemd met het voorstel om de resultaten tot dan toe te delen tijdens een webinar en/of de individuele sessies met de raden en PS in september 2025.¹²⁸ Vanuit de ODII is in een interview toegelicht dat er medio juli 2025 gestart zou gaan worden met het opnemen van de webinar. Het webinar is erop gericht om de raden en Staten zo eenduidig en volledig mogelijk mee te nemen in de stappen tot

¹²⁵ Gemeente Zandvoort (28 mei 2025). *Raadscommissie – agendapunt 8. Zienswijze Ontwerpbegroting 2026 GR Omgevingsdienst IJmond*.

¹²⁶ Provincie Noord-Holland (19 juni 2025). *Commissie Leefomgeving - Notitie actuele ontwikkelingen bij de Noord-Hollandse Omgevingsdiensten*.

¹²⁷ Deze is ook gedeeld met PS.

¹²⁸ O.a. Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Rapportage Toekomstscenario's ODIIJmond (Besluit nr. AB 2025-028)*.



dan toe en de uitgangspunten die voor hebben gelegen tijdens het AB van 9 juli 2025. Op deze manier moeten raads- en Statenleden in staat worden gesteld om op een zelf gekozen moment de informatie tot zich te nemen, ter voorbereiding op het gesprek hierover in de lokale raad of Staten.¹²⁹

4.2. Sturing

4.2.1. Bestuurlijke organisatie van de eigenaars- en opdrachtgeversrol

In hoofdstuk 2 is toegelicht dat de gemeenten en provincie twee rollen vervullen in de GR ODIJ: de *eigenaars*- én de *opdrachtgeversrol*. In deze paragraaf geven we een overkoepelende beschrijving van de wijze waarop de deelnemers beide rollen in de praktijk invullen. In *'Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld'* staat verder per deelnemer beschreven op welke wijze beide rollen zijn georganiseerd.

We zien in de praktijk verschillen in de wijze waarop de rollen zijn georganiseerd. Dit gebeurt ofwel expliciet gescheiden of gecombineerd.

Expliciete scheiding van rollen

Sommige deelnemers hebben de rollen expliciet gescheiden. De provincie Noord-Holland is daar het meest uitgesproken voorbeeld van. De eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol zijn zowel bestuurlijk (twee verschillende gedeputeerden)¹³⁰ als ambtelijk aan afzonderlijke 'natuurlijke personen' toebedeeld. Ambtelijk is dit ook gescheiden in de rol van financieel adviseur (eigenaarsrol) en een Opdrachtgeversaccount (opdrachtgeversrol).¹³¹

Ook de gemeenten Bloemendaal en Heemstede kennen op papier een scheiding van beide rollen. Voor Bloemendaal komt naar voren dat via de nota *Grip op samenwerking' (2023)* een scheiding is aangebracht in de eigenaarsrol (portefeuillehouder Financiën) en de opdrachtgeversrol (de portefeuillehouder VTH). Voor Heemstede geldt dat in de *nota verbonden partijen (2021)* is vastgelegd dat het ene collegelid het eigenaarsbelang vertegenwoordigt en een ander collegelid het opdrachtgeversbelang. Uit de gesprekken met deze gemeenten komt echter naar voren dat één wethouder (vanuit de milieu-/VTH-portefeuille) beide rollen vervult voor de ODIJ.

Combinatie van rollen

Uit de interviews volgt dat de meeste deelnemers, net als Bloemendaal en Heemstede, beide rollen in één bestuurlijke portefeuille combineren.¹³² In Velsen, Landsmeer en Heemskerk vertegenwoordigt één bestuurder zowel het eigenaars- als het opdrachtgeversperspectief. Een belangrijke reden die hiervoor wordt aangewezen is de beperkte omvang van de gemeenten ten opzichte van het totaal aan bestuurlijke taken. Vanwege capaciteit en verdeling van tijdsinzet wordt er daarom niet expliciet gescheiden in natuurlijke personen.¹³³

4.2.2. Sturing middels zienswijzen, moties en brieven

Onderstaand geven we een beschrijving van de wijze waarop de raden en Staten de afgelopen jaren hun sturingsinstrumenten hebben ingezet ten opzichte van de ODIJ.

¹²⁹ TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.

¹³⁰ Portefeuilleverdeling via [Gedeputeerde Staten](#).

¹³¹ O.a. TwynstraGudde (21 mei 2025) *Interview provincie Noord-Holland ambtelijk*.

¹³² O.a. TwynstraGudde (3 juni 2025). *Interview Heemskerk ambtelijk*; TwynstraGudde (12 juni 2025). *Interview Heemskerk bestuurlijk* en *Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025)*. O.a. Haarlem, Landsmeer, Velsen en Heemskerk.

¹³³ Ibid.



Zienswijzen

De raden en Staten worden in staat gesteld om zienswijzen in te dienen op de P&C-stukken. In het *'Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld'* staat per deelnemer opgenomen welke zienswijzen sinds de start van het robuustheidstraject zijn ingediend.

Als we de thematiek van de zienswijzen samenvatten, dan zien we dat de raden en de Staten via de ingediende zienswijzen geprobeerd hebben om aandacht te vragen voor 'grip' op het traject dat de ODIJ doorloopt. Zo hebben de raden van Velsen, Heemskerk en Bloemendaal middels het indienen van een zienswijze gevraagd om actieve betrokkenheid bij de herijking van de Gemeenschappelijke Regeling, DVO en/of financieringsstructuur.¹³⁴

Ook Haarlem en Zandvoort hebben eerder gevraagd om betrokkenheid bij vervolgstappen. In de zienswijze op de begrotingswijziging van 2026 onderkent de raad dat een (extra) investering in de organisatie en sturing nodig is en dat alle deelnemers hieraan moeten bijdragen. De raad verwacht dat OD IJmond hem actief betreft bij het vervolgonderzoek en tijdig informeert over de ontwikkelingen.¹³⁵

In de zienswijzen van vrijwel alle raden komen financiële zorgen terug, met name over de stijgende bijdrage aan de ODIJ. In veel zienswijzen wordt daarbij verwezen naar het *ravijnjaar* 2026. Zo zien we in de zienswijzen van Landsmeer, Velsen, Oostzaan en Zandvoort dat de ODIJ wordt opgeroepen om te streven naar bezuinigingen, de opbouw van tarieven transparanter te maken en incidentele bijdragen goed te onderbouwen.¹³⁶

De zienswijzen van Heemstede, Oostzaan en de provincie Noord-Holland gaan niet of in mindere mate inhoudelijk in op het ontwikkeltraject dat de ODIJ nu doorloopt.

De zienswijzen worden gebundeld behandeld tijdens AB-vergaderingen en hier wordt de procedure voor terugkoppeling bepaald. Zo is tijdens het AB van 6 november 2024 besloten dat het DB van de GR ODIJ schriftelijk en gemotiveerd een reactie aan de gemeenteraden en PS stuurt over de ingediende zienswijze(n) en welke conclusie zij hieruit trekt (wel/geen aanpassing van het voorgelegde voorstel tot begrotingswijziging) vóórdat het AB de gewijzigde begroting vaststelt.¹³⁷

Moties en brieven

Naast het indienen van zienswijzen zien we dat raden, Staten maar ook de colleges van B&W en het college van GS actief gestuurd hebben op (het huidige traject van) de ODIJ via het indienen van moties en het versturen van een gezamenlijke brief. Chronologisch nemen we hieronder de meest in het oog springende moties en brieven op.

Heemskerk: Motie Raadsrapporteurs verbonden partijen

In februari 2024 is door de raad van Heemskerk unaniem een motie aangenomen om een pilot in te stellen voor het 'raadsrapporteurschap' voor een aantal verbonden partijen, waaronder de ODIJ.¹³⁸ Het presidium wordt in deze motie verzocht een voorstel te doen voor een afgebakend takenpakket voor de raadsrapporteurs. Het college wordt de opdracht gegeven:

- aan de raad een voorstel te doen voor een werkwijze waarbij de raad vroegtijdig wordt meegenomen voor overleg met de raadsrapporteurs, passend bij de GR-agenda's,

¹³⁴ Gemeente Velsen (1 juli 2024) Raadsbesluit Jaarstukken 2023, eerste begrotingswijziging 2024 en ontwerpbegroting 2025 van de gemeenschappelijke regeling omgevingsdienst IJmond; Gemeente Heemskerk (17 september 2024). *Collegevoorstel zienswijze op de eerste begrotingswijziging 2025*; en Gemeente Bloemendaal (24 oktober 2024). *Raadsvoorstel 1^e begrotingswijziging 2025*.

¹³⁵ Gemeente Zandvoort (23 oktober 2024). *Raadsbesluit Zienswijze op de eerste begrotingswijziging 2025 gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJmond en informeren over de jaarrekening en het jaarverslag 2023*.

¹³⁶ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025).

¹³⁷ Omgevingsdienst IJmond (6 november 2024). *Overzicht zienswijzen Begrotingswijziging 2025 (Besluit nr. AB 2024- 024)*.

¹³⁸ Gemeente Heemskerk (29 februari 2024). *M2024-02: Raadsrapporteurs verbonden partijen*.



- elke op komst zijnde (grote) verandering vroegtijdig aan de raad en raadsrapporteurs voor te leggen;
- meer gebruik te maken van het hiervoor gememoreerde agendapunt in de commissies om zo de raad op de hoogte te houden van relevante ontwikkelingen en het overleg breed te zoeken.

Uit de sessie met de raad van Heemskerk kwam naar voren dat deze rapporteurs eind 2025 aangesteld moeten worden.¹³⁹ De opdracht, inclusief takenpakket (wat doen ze wel/niet) moet hiervoor nog worden geformuleerd.

Heemskerk: Motie oplegger bij GR

In dezelfde vergadering is een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht een passende oplegger te verzorgen bij de behandeling van iedere zienswijze van een GR.¹⁴⁰ Dit bestaat in elk geval uit het doel, de belangrijkste wijzigingen en de stappen naar aanleiding van de vorige zienswijze(n). Het college heeft op 4 maart 2025 een brief gestuurd aan het DB van de ODIJ waarin naar deze motie wordt verwezen. Het DB wordt verzocht om voortaan gebruik te maken van het door het Ministerie van BZK ontwikkelde format dat bedoeld is om de informatiepositie van de raad met betrekking tot GR'en te verbeteren. De gemeente Heemskerk gaat gebruik maken van dit format.¹⁴¹

Heemstede: Motie "Gemeenschappelijke regelingen"

Op 4 juli 2024 is door de raad van Heemstede de motie "Gemeenschappelijke regelingen" aangenomen. Hierin wordt het college verzocht om uiterlijk in de Kadernota 2026 met voorstellen te komen voor bezuinigingen op de gemeenschappelijke regelingen, waaronder de ODIJ.¹⁴²

Colleges (wethouders Financiën) van de deelnemers uit de regio Zaanstreek-Waterland (Zaansstad, Purmerend, Edam-Volendam, Landsmeer): Brief 'Gemeenschappelijke regeling in relatie tot gemeentelijke financiën' aan AB van de ODIJ (23 juli 2024)

In deze brief van de colleges en wethouders Financiën uit de regio Zaanstreek-Waterland aan het algemeen bestuur van de ODIJ, wordt geschetst dat Nederlandse gemeenten de komende jaren geconfronteerd worden met een forse financiële opgave.¹⁴³

Er wordt in de brief erkend dat een verlaging van de bijdrage niet aansluit bij de trend van de afgelopen jaren, waarin juist een groter beroep op de ODIJ is gedaan. Toch wordt het algemeen bestuur middels de brief gevraagd om scenario's uit te werken waarin de gemeentelijke bijdrage vanaf 2026 met 5 procent wordt verlaagd ten opzichte van de begroting 2025. Per scenario moeten ook de beleidsmatige consequenties inzichtelijk worden gemaakt, zodat dagelijks en algemeen bestuur hierover besluiten kunnen nemen.

Velsen: Motie 'Samen Slim Bezuinigen: Bezuinigingsstrategie voor Gemeenschappelijke Regelingen en Verbonden Partijen'

Op 25 februari 2025 is door de raad van Velsen een motie¹⁴⁴ aangenomen waarin het college wordt verzocht om:

1. In het algemeen bestuur te verzoeken dat verbonden partijen/gemeenschappelijke regelingen (GR) in hun kaderbrieven voor 2027 aan de raden bezuinigingsvoorstellen te doen.
2. In de zienswijzen over de kadernota's of begrotingen over 2026 van de gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen te vragen bezuinigingsmaatregelen, voor zover deze nog realistisch en uitvoerbaar zijn, door te voeren voor 2026.

¹³⁹ TwynstraGudde (14 mei 2025). *Raadssessie Heemskerk*.

¹⁴⁰ Gemeente Heemskerk (29 februari 2024). *M2024-03: Oplegger bij GR*.

¹⁴¹ Gemeente Heemskerk (4 maart 2025). *Modelformat informatie Gemeenschappelijke regelingen*.

¹⁴² Gemeente Heemstede (4 juli 2024). *Motie Gemeenschappelijke regelingen*.

¹⁴³ Gemeenten Regio Zaanstreek-Waterland (23 juli 2024). *Brief 'Gemeenschappelijke regeling in relatie tot gemeentelijke financiën' aan AB van de ODIJ*.

¹⁴⁴ Gemeente Velsen (25 februari 2025). *Motie 'Samen Slim Bezuinigen: Bezuinigingsstrategie voor Gemeenschappelijke Regelingen en Verbonden Partijen'*.



3. Naast de genoemde instrumenten ook andere beïnvloedingsmogelijkheden te verkennen, in te zetten op actieve en constructieve dialoog met andere deelnemende gemeente en de raad hierover voor 2026 te informeren.

Provincie Noord-Holland: Motie 'Onderzoek naar samenvoeging Omgevingsdiensten Noord-Holland'

In deze motie, aangenomen op 30 juni 2025, wordt uitgesproken dat versterking van de VTH-taken noodzakelijk is en dat omgevingsdiensten robuust moeten zijn.¹⁴⁵ Statenleden geven aan zich hier grondig op te hebben voorbereid, onder meer door het bestuderen van jaarverslagen en rapporten en door deel te nemen aan een studiereis naar Oost-Vlaanderen en Noord-Rijn Westfalen. En doordat de thematiek is besproken aan de hand van een discussienota en tijdens diverse expert-sessies.

Het college wordt in de motie verzocht te inventariseren wat kan worden geleerd van het besluitvormingsproces in de provincie Gelderland, waar is gekozen voor één omgevingsdienst. Daarnaast moet, samen met alle betrokken partijen in Noord-Holland zoals de OD's en gemeenten, worden bepaald hoe kan worden gekomen tot een betere samenwerking of een eventuele fusie van de omgevingsdiensten in de provincie. Bij deze afweging moet nadrukkelijk worden meegenomen op welke wijze de robuustheid en kwaliteit van de OD's het best kunnen worden gewaarborgd, en dienen de financiële en bestuurlijke consequenties van de verschillende alternatieven duidelijk in kaart te worden gebracht. Ook vraagt de motie om de externe functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving hierin te betrekken. Provinciale Staten willen hierover zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk in het eerste kwartaal van 2026, nader worden geïnformeerd.

Vanuit de ODIJ is het initiatief om tempo te maken vanuit een bestuurlijke verkenner als positief ervaren. Wel is voor de ODIJ randvoorwaardelijk dat er zorgvuldig wordt aangesloten op bestaande processen, en dat er geen nieuw of losstaand proces wordt opgetuigd.¹⁴⁶ Uit het feitelijk wederhoor komt naar voren dat de uitkomsten van de bestuurlijke verkenning op 31 oktober 2025 worden verwacht.

¹⁴⁵ Provincie Noord-Holland (30 juni 2025). *Motie Onderzoek naar samenvoeging Omgevingsdiensten Noord-Holland*.

¹⁴⁶ TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.



4.3. Analyse 'informatievoorziening en sturing'

4.3.1. Raden en PS worden actief geïnformeerd maar informatievoorziening voldoet (nog) niet aan de sturingsbehoefte

Als we reflecteren op de beschrijving van de informatievoorziening zien we dat er zichtbaar is geïnvesteerd in de betrokkenheid van de raden en Staten bij de ODIJ en specifiek het traject dat de ODIJ doorloopt. De raden en Staten zijn via de reguliere P&C-stukken en de raadsvoorstellen/opleggers vanuit de eigen vertegenwoordiger in het AB/DB meegenomen over het nut en de noodzaak van het ontwikkeltraject dat de ODIJ nu doorloopt. Daarnaast zijn de raden expliciet meegenomen via brieven en regionale bijeenkomsten en wordt er voorgesorsteerd op een webinar en individuele sessie met de raden en Staten.

Als we echter inzoomen op het perspectief van de raden en Staten dat is opgehaald uit dit onderzoek, constateren we dat de (investeringen in) de informatievoorziening over de ODIJ niet heeft aangesloten bij de behoeften van de raden en Staten. Er zit een opvallend hiaat in de 'papieren werkelijkheid' waarin het traject uitvoerig is gedocumenteerd en gedeeld en het ervaren gevoel van zicht en grip hierop.

Een gebrekkig gevoel van zicht en grip wordt dus niet veroorzaakt door het ontbreken van informatie. Verklarende factoren zitten meer in de manier waarop deze informatie wordt aangeboden. Wat dat betreft signaleren we de volgende aandachtspunten.

Periodieke informatie-overload

Een vaker gedeeld beeld door raads- en Statenleden is dat de hoeveelheid informatie per keer veel of technisch van aard is, waardoor deze lastig te interpreteren is.¹⁴⁷ Het werkveld van de ODIJ is specifiek en de affiniteit met dit werkveld verschilt. Er is sprake van een wisselend kennis- en ervaringsniveau met dit werkveld bij raads- en Statenleden. Ook vragen diverse raads- en Statenleden zich af wat zij, als één van de deelnemers, met hun zienswijzen kunnen bereiken. Het gevoel van beperkte invloed via dit instrument is hierbij in meerdere gesprekken als zorg geuit.¹⁴⁸

Daar komt bij dat de informatie die wordt aangeboden aan de raad en PS in één keer drie uitvoeringsjaren betreft. De cyclus is zo opgebouwd dat raads- en Statenleden gelijktijdig het jaarverslag (jaar t-1), de voorgestelde begrotingswijziging (jaar t) en de conceptbegroting (jaar t+1) krijgen aangeboden. Hoewel in voorstellen aan de raden en PS vaak informatie wordt samengevat, is dit een flink pak aan informatie en daar komt bij dat dit gelijktijdig wordt geagendeerd samen met informatie over dezelfde periode vanuit andere GR'en. Dit dwingt raadsleden en Statenleden tot het maken van keuzes en leidt ertoe dat niet alle informatie goed wordt doorleefd. Tegelijkertijd zien we wel al initiatieven op dit knelpunt ontstaan vanuit raden zelf. Zo is in Heemskerk in één vergadering het initiatief genomen om te gaan werken met raadsrapporteurs en is er een motie aangenomen om een passende oplegger te verzorgen bij de behandeling van iedere zienswijze van een GR.

De toepassing van dit format zien we in de praktijk ook al terugkomen In het raadsvoorstel *Concept Jaarrekening 2024 Omgevingsdienst IJmond en Concept Begroting 2026 Omgevingsdienst IJmond (26 juni 2025)*. Hierin wordt voor de raad van Heemskerk inzichtelijk gemaakt dat er in het vierde kwartaal (conform planning) een besluit over de doorontwikkeling van de ODIJ dient te worden genomen.

¹⁴⁷ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Velsen, Bloemendaal.

¹⁴⁸ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Heemskerk, Heemstede en Noord-Holland



6 Te nemen besluiten 			
Het eerstvolgende te nemen besluit van de verbonden partij/gemeenschappelijke regeling dat over het onderwerp genomen moet worden. Welke relatie is er met de begroting, bestuursrapportage of rekening.			
Volgende besluiten, verwachte kwartaal:	Soort stuk	Wie is bevoegd	Onderwerp/ besluit
4de kwartaal	Doorontwikkeling ODIJ	Algemeen Bestuur/Raad	Zienswijze procedure

Figuur 13. Oplegger gemeente Heemskerk, raadsvoorstel concept jaarrekening 2024 en concept begroting 2026 ODIJ

Gebrek aan (overkoepelend) beeld wat er van informatievoorziening én sturing verwacht mag worden

Informatievoorziening

Een belangrijke gemene deler uit de sessies met raden en Staten is dat het lokaal een zoektocht is naar goede afspraken over de informatiebehoefte en de wijze waarop informatie naar de eigen raad en Staten wordt doorgeleid. Dit geldt niet alleen voor de ODIJ specifiek, maar voor GR'en in het algemeen. Veelal ontbreekt het aan afspraken hierover en is er *binnen* raden en Staten ook sprake van een wisselende informatiebehoefte. Daar waar het ene raadslid alleen behoefte heeft aan informatie over afwijkingen ten opzichte van het vastgestelde uitvoeringsprogramma heeft een ander raadslid behoefte aan actuele informatie over de voortgang van de opdracht.

Waar wel een gemeenschappelijke lijn in te vinden is, is dat raads- en Statenbreed behoefte is aan een kwantitatieve en kwalitatieve duiding van informatie van de desbetreffende deelnemer. Zoals in paragraaf 4.1.1 is beschreven werkt de ODIJ op dit moment al aan het versterken van dit inzicht en wordt hier in 2025 verder aan gewerkt. Raden en Statenleden spraken in dit onderzoek de behoefte uit voor korte samenvattingen waarin de belangrijkste ontwikkelingen worden geduid. Vanuit Heemskerk en Velsen is bijvoorbeeld toegelicht dat er meer behoefte is aan dashboards, met duidelijke prestatie-indicatoren op basis waarvan de uitvoering (en afwijking) gevolgd kan worden.¹⁴⁹ Ook worden bijvoorbeeld in Haarlem kansen gezien in alternatieve vormen van informatievoorziening, zoals werkbezoeken en technische sessies.¹⁵⁰

Over dergelijke sessies komt naar voren dat dit ook op gespannen voet kan staan met de capaciteit die raads- en Statenleden kunnen besteden aan hun werk. Door diverse betrokkenen is aangegeven dat de opkomst bij de regionale raadsessies van maart 2025 beperkt bezocht zijn, ondanks dat hier ook in zienswijzen door raden zelf aandacht voor is gevraagd. In navolging hiervan blijft de ODIJ ook afhankelijk van de wijze waarop AB-leden lokaal de brugfunctie tussen de ODIJ en de eigen raad. Zij hebben een cruciale rol in het lokaal agenderen en actief bespreekbaar maken van de regionaal afgestemde informatie over de robuustheid en het ontwikkeltraject zoals raads- en Stateninformatiebrieven (oktober 2024 en maart 2025) en het interne memo van april 2025. Het is voor ons op basis van de eigen informatiesystemen niet altijd herleidbaar of en hoe alle informatie die regionaal wordt afgestemd bij de raden en Staten terecht komt. De ODIJ-organisatie zelf bemerkt ook dat deelnemers verschillend aankijken tegen het doorzetten van informatie richting de eigen volksvertegenwoordiging. En dat er zeer wisselend gebruik wordt gemaakt van de regionale raadsessies.¹⁵¹

We zien vanuit de sessies ook dat er tussen raads- en Statenleden onderling verschillen bestaan in hoe zij aankijken tegen hun rol bij de ODIJ, dan wel bij het construct van GR'en in algemene zin. De ODIJ is een 'collegeregelings' waarin de colleges/GS bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor uitvoeringstaken binnen

¹⁴⁹ TwynstraGudde (14 mei 2025). *Raadsessie Heemskerk*; en TwynstraGudde (12 juni 2025). *Raadsessie Velsen*.

¹⁵⁰ TwynstraGudde (16 juni 2025). *Raadsessie Haarlem*.

¹⁵¹ TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.



één construct bundelen. Uit de sessies is met name bij enkele gemeenten naar voren gekomen dat er lokaal tussen college en raad te beperkt het gesprek wordt gevoerd over wat een collegeregeling betekent voor de verdeling tussen college en raad. En wat dit vervolgens betekent voor de informatie die de raad dient te ontvangen.¹⁵²

Kijkend naar de huidige informatie zien we dat er ruimte is in het beter inzichtelijk maken van de koppeling tussen lokaal vastgestelde ambities en doelen en de bijdrage die de ODIJ hier aan levert. Omdat de robuustheidscriteria sterk zijn ingegeven vanuit het perspectief van bedrijfsvoering, bestaat het risico dat er in de communicatie te veel focus komt op deze 'uitvoering', wat aan het college is. Uiteindelijk zit de kaderstellende (en daaruit voortvloeiende controlerende) rol van de raden en Staten op beleidsdoelen waar de ODIJ een bijdrage aan levert. En dient er dus in de informatie de verbinding te worden gemaakt tussen deze ambities/doelen, de inzet van de ODIJ daarbij en de kosten daarvan. Een 'beperkende' factor hierbij is dat er verschillen zijn tussen de gemeente en provincie in hoeverre zij (nog) eigen VTH-beleid hebben opgesteld. Dit wordt per deelnemer uitgewerkt in het *'Bijlagenrapport'*.

4.3.2. Onderscheid eigenaarschaps- én opdrachtgeversrol beperkt geëxpliciteerd. Rollen staan op gespannen voet in dit traject

In dit onderzoek hebben we nadrukkelijk aandacht voor de rol van eigenaar en opdrachtgever en wat dit betekent voor de sturing op de ODIJ. Op basis van de documenten en gesprekken constateren we dat alleen de provincie Noord-Holland deze rollen in de uitvoering expliciet heeft gescheiden. Dit gebeurt zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau. De bestuurder zit vanuit de eigenaarsrol in het AB van de ODIJ. Voor de gemeenten geldt dat er voor twee deelnemers (Bloemendaal en Heemstede) wel sprake is van bestuurlijke scheiding op papier maar dit niet in de praktijk plaatsvindt.

Het is niet verplicht om een dergelijke scheiding fysiek in portefeuilles aan te brengen. De 'handreiking Regionale Beleidscyclus'¹⁵³ spreekt alleen over de volgende 'eis': *"Het bestuur in de regio kan haar rol als eigenaar en opdrachtgever effectief onderscheiden en beide rollen goed invullen"*. Diverse bestuurders geven aan dat het gelijktijdig vertegenwoordigen van de rol van opdrachtgever en eigenaar inherent is aan het bovenlokaal samenwerken binnen de ODIJ. En dat het prima lukt om met beide petten deel te nemen aan één vergadering.¹⁵⁴ We constateren dat beide rollen op gespannen voet zijn komen te staan in dit traject en specifiek ook in de sturing. Er ligt namelijk een interbestuurlijke afspraak om de dienst (financieel) te 'stutten', om zo een minimale omzet te kunnen genereren. Hier is de rol van eigenaar dominant; de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de continuïteit en het functioneren van de GR en de financiële aansprakelijkheid voor eventuele tekorten of investeringen.

Diverse AB-leden hebben alleen vanuit hun eigen raden of collega-portefeuillehouders via zienswijzen, moties of brieven verzoeken meegekregen om te kijken of er juist ruimte is voor bezuinigingen bij de ODIJ. Dit is begrijpelijk, gelet op de eigen financiële positie van gemeenten inzake het *ravijnjaar*, waar ook veel aandacht naar uit is gegaan in zienswijzen. We constateren dat hierbij het 'lokale belang', ofwel het 'opdrachtgeversperspectief' dominant is in de sturing. Voorbeelden hiervan zijn:

- de motie "Gemeenschappelijke regelingen" (Heemstede, 4 juli 2024);
- de gezamenlijke brief van de wethouders financiën 'Gemeenschappelijke regeling in relatie tot gemeentelijke financiën' aan AB van de ODIJ (gemeenten Zaanstreek-Waterland, 24 juli 2024);
- de motie 'slim Bezuinigen: Bezuinigingsstrategie voor Gemeenschappelijke Regelingen en Verbonden Partijen' (Velsen, 25 februari 2025).

¹⁵² O.a. TwynstraGudde (14 mei 2025). *Raadssessie Heemskerk*; TwynstraGudde (16 juni 2025). *Raadssessie Haarlem*; en TwynstraGudde (12 juni 2025). *Raadssessie Velsen*.

¹⁵³ Deze handreiking is opgesteld onder een andere pijler binnen het IBP-VTH en is [hier](#) te raadplegen.

¹⁵⁴ Bijlagenrapport: deelnemers ODIJ in beeld' (2025). O.a. Heemskerk, Heemstede en Noord-Holland



Een ander voorbeeld waarbij voornoemde spanning naar voren komt is de raadscommissie van 25 juni 2025 van de gemeente Zandvoort. In deze commissie licht de wethouder toe dat Zandvoort actief betrokken is bij de discussie over de toekomst van de taken die niet vanuit het GR-regime zijn ingebracht. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijkheid om bepaalde taken die nu bij de ODIJ belegd zijn in de toekomst onder te brengen bij Haarlem. Hiervoor geldt dat het vanuit het opdrachtgeversperspectief logisch is om een voor de eigen gemeente zo efficiënt mogelijke en nabije¹⁵⁵ taakuitvoering te organiseren.

Voor de sturing op de ODIJ geldt dat beide rollen in balans dienen te zijn. Het is logisch dat er zowel aandacht is voor het lokale belang als voor dat wat goed is voor het stelsel. In dit licht is de motie van PS interessant; hierbij staan de Staten zichtbaar voor het functioneren van het gehele stelsel en stuurt het op de logische samenhang tussen de OD's. Toch komt uit gesprekken¹⁵⁶, en de eerder benoemde analyses over de governance, naar voren dat op dit moment te beperkt is uitgewerkt wat er verwacht mag worden van de rol van eigenaar en opdrachtgever, en hoe dit zich weer verhoudt tot de rol van opdrachtnemer (de ODIJ-organisatie). Deze vraagstukken worden wel duidelijk opgepakt binnen het traject dat de ODIJ nu doorloopt.

Een ander aandachtspunt hierbij is ook het komen tot een eenduidig mandaatbesluit en het expliciet organiseren van het opdrachtgeverschap. Juist kleinere gemeenten, die veel in 'regie' doen en taken op afstand uitvoeren, zijn gebaat bij goed opdrachtgeverschap en accounthouderschap. In de afgelopen jaren is dit accounthouderschap beperkt structureel ingevuld geweest. Dit is nu wel in ontwikkeling geweest, maar de ODIJ is hiermee later dan andere diensten in het land.

Deze laatste bevinding sluit aan bij het beeld dat er door de deelnemers in de jaren vóór dit traject niet altijd consequent is gestuurd op de robuustheid van de ODIJ. Het verslag van het gesprek over de beoordeling van het PvA (25 september 2024) tussen het ministerie en de ODIJ maakt dit in onze ogen treffend inzichtelijk. Hierin staat opgenomen dat men bij de ODIJ in eerste instantie in de veronderstelling was robuust te zijn, waardoor er laat is ingestapt in het proces. Ook wij halen uit interviews¹⁵⁷ dat er vanwege tevredenheid over de uitvoering van de eigen opdracht beperkt aanleiding is geweest om bij te sturen op dat wat de dienst nodig heeft om de opdracht goed uit te kunnen voeren. Hierbij heeft het lokale 'opdrachtgeversperspectief' geprevaleerd boven het collectieve 'eigenaarsperspectief'.

¹⁵⁵ De gemeente Haarlem en Zandvoort hebben één gezamenlijke ambtelijke organisatie.

¹⁵⁶ O.a. TwynstraGudde (15 juli 2025). *Gespreksverslag interview ODIJ*.

¹⁵⁷ O.a. TwynstraGudde (5 juni 2025) *Velsen bestuurlijk*; en TwynstraGudde (3 juni 2025). *Interview Heemskerk ambtelijk*.



4.4. Toets op de normen m.b.t. 'informatievoorziening en sturing'

De deelvragen die in dit hoofdstuk aan bod komen zijn uitgewerkt in door de Rekenkamers vastgestelde normen.

Voor de toets op de normen maken we in dit onderzoek gebruik van een kwalitatieve vijfpuntsschaal, lopend van *helemaal niet voldaan* tot *volledig voldaan*. Er is geen sprake van een kwantitatieve duiding of normering. De beoordeling is gebaseerd op de voorliggende beschrijvingen en analyses.

Norm 7: "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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Er zijn in de basis duidelijke afspraken over de informatievoorziening over en sturing op de ODIJ. Deze volgen uit de Wgr en zijn ook 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, de koppeling tussen opdracht, inzet en middelen en de vertaling naar stuurinformatie, zijn op dit moment nog beperkter afspraken gemaakt. Hier vindt vanuit de ODIJ wel (door)ontwikkeling op plaats.

Norm 8: "De afspraken worden in de praktijk nageleefd."



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

Het lukt de ODIJ om de afspraken over informatievoorziening en sturing in de praktijk na te leven. Dit betekent dat documenten tijdig worden opgeleverd en dat de raden en Staten tijdig in positie worden gebracht om zienswijzen in te dienen. De realiteit van de huidige informatievoorziening zorgt wel voor een periodieke informatie-overload bij de raden en Staten, wat het moeilijk maakt om stukken goed te doorgronden. Hierbij speelt ook dat het binnen – met name – raden ontbreekt aan een gedeeld wensbeeld van de informatiekwaliteit.

Voor de bestuurders (en ambtenaren) geldt ook dat de huidige informatievoorziening het nog beperkt mogelijk maakt om (bij) te sturen op de opdracht en de bijdragen van de ODIJ aan lokaal of regionaal vastgestelde ambities en doelen. De informatie die hiervoor nodig is, is wel in ontwikkeling.

Norm 9: "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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Er is zichtbaar aandacht voor actieve informatievoorziening over het traject dat de ODIJ nu doorloopt. Dit varieert van deelname aan werkgroepen (ambtelijk)¹⁵⁸ de introductie van accounthoudersoverleggen en de intensivering van de AB-vergaderingen. De informatie die ambtelijk wordt voorbereid en waar bestuurlijk richting aan wordt

¹⁵⁸ Zie eerder: §3.2.2.



gegeven komt via raden en PS binnen via de reguliere P&C-cyclus en 'traject-specifieke' informatie. Voor raden en PS zijn een webinar en een volgende individuele sessie in voorbereiding. Er is wel een wisselend beeld bij hoe regionaal afgestemde informatie lokaal wordt doorgeleid dan wel besproken.

Norm 10: "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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Informatie over de staat en ontwikkelbehoefte van de ODIJ was lange tijd niet voorhanden. Sinds de eigen bestuursopdracht en het PvA rondom robuustheid wordt er binnen de drie sporen die de ODIJ doorloopt, met name bestuurlijk en ambtelijk ingezet op de (bij)sturing op de toekomstbestendigheid en robuustheid van de ODIJ. Er wordt binnen de sporen nieuwe informatie ontwikkeld die wordt benut voor bespreking en oordeelsvorming en als input dient voor besluitvorming later in het traject. Hierbij zien we ambtelijk nog wel verschillen in capaciteit die van invloed zijn op de betrokkenheid bij het proces.¹⁵⁹ Breder speelt wel een vraag over de sturing die raden en PS kunnen dan wel dienen te geven op dit traject. Er is bij de deelnemers ook beperkt een gedeeld beeld wat er van de rol van raden en PS bij de ODIJ en dit proces mag worden verwacht.

Norm 11: 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
-----------------------	--------------------------	----------------------	---------------------	------------------

Analyses over de governance van de ODIJ laten zien dat bestuurlijk eigenaarschap en opdrachtgeverschap eerder niet dan wel expliciet onderscheiden worden. Van alle deelnemers heeft alleen de provincie beide rollen ambtelijk en bestuurlijk expliciet gescheiden. Deelnemers dienen in staat te zijn deze rollen wel effectief te kunnen onderscheiden.

Tot de start van het huidige ontwikkeltraject in april 2024 lijkt bij de sturing op de ODIJ het opdrachtgeversbelang geprevaleerd te hebben boven het eigenaarsbelang. Vanwege tevredenheid over nabijheid en de uitvoering van de lokale opdracht is er individueler gestuurd en beperkter aandacht geweest voor de continuïteit van de dienst. Met het huidige ontwikkeltraject wordt er binnen het AB wel meer vanuit collectief eigenaarschap gestuurd op noodzakelijke verbeterpunten binnen de ODIJ. Het ontwikkeltraject ziet er op toe dat de benodigde basis op orde wordt gebracht om verder door te ontwikkelen. Echter, ook nu nog zit er spanning tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol, met name op de benodigde inbreng van taken om aan het omzetcriterium (kpi 1) te kunnen voldoen.

¹⁵⁹ Zie eerder: §3.2.2.



Bijlagen

Bijlage 1. Taken per deelnemer

Tijdens de AB-vergadering van 9 juli 2025 heeft onder spoor 1 een overzicht van verplichte/niet-verplichte taken voorgelegen.

Onderstaand zijn de huidige taken per deelnemer, volgend uit het memo 'Verplichte en niet-verplichte taken binnen OD IJmond' opgenomen.¹⁶⁰

¹⁶⁰ IPR Normag (12 juni 2025). *Memo Verplichte en niet-verplichte taken binnen OD IJmond*. Onderdeel van Omgevingsdienst IJmond (9 juli 2025). *Herijking GR & governance (Besluit nr. AB 2025- 027)*.

Onze dienstverlening		Wet./ N-Wet.	Verplichte/niet verplichte taken	Beverwijk	Heemskerk	Uitgeest	Velsen	Purmerend	Edam- Volendam	Waterland	Wormerland	Landsmeer	Oostzaan	Bloemendaal	Haarlem	Heemstede	Zandvoort	Provincie NH	TOTAAL DEELNEMERS	
Toezicht																				
(voormalig) C/controle locatie met vergunningspl. MBA	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Indirecte lozingen (ex. externe kosten)	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
24 uren bereikbaarheid	WBO/WTG	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
(voormalig) A/eerste controle	WTG	V+	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
(voormalig) A/hercontrole	WTG	V+	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Administratieve controle	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
(voormalig) B/controle locatie met meldingen en maatwerk	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
(voormalig) B/hercontrole locatie met maatwerk	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Beoordelen van klachten	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Bodem	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
(voormalig) C/hercontrole locatie met vergunningspl. MBA	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Energiecontroles	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Evenementen advies	WTG	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Evenementen controle	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Label C	WTG	+	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Ondermijning	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Strafrecht (milieu, bodem, asbest, etc.)	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Toezicht asbest/sloop	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Bodem overgangsrecht	WBO	B																👑	1	
Vergunningverlening																				
Procedure omgevingsvergunning MBA	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Actualisatietoets	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Advies omgevingsplannen	WBO	+	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Bodem maatwerk en gelijkwaardigheid	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Bodem MBA informatieplicht	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Bodem MBA meldingsplicht	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Melding/advies asbest	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑		14	
Procedure informatieplicht MBA	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Procedure maatwerk/gelijkwaardigheid MBA	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Procedure meldingsplicht MBA	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Vragen van derden/adviseren van derden	WBO/WTG	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15	
Wettelijk adviseursschap	WTG	+	👑	👑		👑													3	
Bodem overgangslocaties/nazorg	WBO	B																👑	1	

Advies																			
Advisering omgevingsplannen	WBO	+	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15
Omgevingswet en verordeningen	WBO/WTG	+	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	🚩	15
Projecten, programma's en beleid	WTG/ NWT	+	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	15
Ruimtelijke ontwikkelingen en omgevingsvergunningen (Variant A / generiek overleg)	WTG	+	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	15
Ruimtelijke ontwikkelingen en omgevingsvergunningen (Variant B / specifieke overleggen)	WTG	+	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	15
Actieplan geluid	WTG	+	📍	📍	📍								📍	📍	📍	📍			7
Bouwvergunningverlening, toezicht en handhaving																			
Bouwen vergunningverlening & toezicht	WTG	+	📍	📍	📍					📍	📍	📍	📍				📍		7
Juridisch milieu																			
Bezwaar, beroep, hoger beroep, vovo's	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15
Handhavingssaken	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15
Projecten & kwaliteit	WBO	B	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	👑	15
Juridische ondersteuning	WBO	B																👑	1
Projecten																			
Uitvoering stimuleringsprojecten	NWT	Pr	📍	📍	📍	📍				📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍	📍		11
GreenBiz IJmond	NWT	Pr	📍	📍	📍	📍													4
Gezonde leefomgeving IJmond	NWT	Pr	📍	📍		📍													3
IJmond Bereikbaar	NWT	Pr	📍	📍		📍													1
Overige taken																			
Beheer Inrichtingen bestand	CT	B	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	15
Contactfunctionaris	CT	B	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	15
Data analisten VTH	CT	B	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	15
Fondsenwerving	CT	B	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	15
Projectleider regionale projecten en programma's	CT	B	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	🏠	15
Schiphol	NWT	+	📍	📍	📍	📍								📍					5
Alcoholwet	WTG	+			📍					📍	📍	📍	📍			📍			6
Brandveiligheid	WTG	+			📍					📍		📍							3
Digitaal opkoop register (DOR)	WTG	+											📍			📍			2
Natuur en Milieu Educatie (NME)	NWT	+	📍	📍															2
Havens	WTG	+				📍													1
Toeristisch verhuur	NWT	+															📍		1

LEGENDA VERPLICHTE / NIET VERPLICHTE TAKEN

- B V+ **Verplichte taken:** Basistaak (B) en verplichte (milieugerelateerde) Plustaak (V+)
- + Pr **Niet verplichte taken:** Plustaak (+) en Projecten (Pr)

LEGENDA WETTELIJKE / NIET WETTELIJKE TAKEN

- 👑 **WBO (Wettelijke Basistaak OD)**
📍 **WTG (Wettelijke Taak Gemeente)**
- 🚩 **WBO/WTG (deels Wettelijke Basistaak OD/ deels Wettelijke Taak Gemeente)**
- 📍 **NWT (Niet-Wettelijke Taak)**
🏠 **CT (Collectieve Taak)**

Bijlage 2. Eigenschappen 'zelfstandig toekomstbestendige organisatie'

1. Een organisatie die kan leunen op een duidelijk juridisch kader met een actuele gemeenschappelijke regeling (GR), duidelijke contracten (DVO's), een duidelijke financiering en een heldere P&C cyclus.
2. Een organisatie waarbij deelnemers én medewerkers een duidelijk beeld hebben van de bestuurlijke ambities en de omvang van de opgave die er ligt.
3. Waarbij er een relatie is tussen die ambities en de opgave, als ook tussen de inzet van uren en middelen. En ook dat er een zekere mate van zekerheid is als het gaat om extra taken of vragen en projecten en dat daar het goede gesprek over wordt gevoerd met de deelnemers.
4. Waarbij de organisatie intern grip en zicht heeft op de te leveren producten en diensten, op de besteding van uren en middelen en waarbij er een balans is tussen efficiëntie en kwaliteit.
5. Met intern een beeld van wat er nodig is aan capaciteit, ervaring en kennis.
6. Waarbij als dat nodig is tijdig en volledig met de deelnemers wordt gecommuniceerd over eventuele afwijkingen. Hiervoor is een vaste bestuurlijke- en ambtelijke overlegstructuur nodig.
7. Waarbij de organisatie en de individuele medewerkers voldoende mogelijkheden hebben om te ontwikkelen.
8. Waarbij aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden kunnen worden geboden op een competitieve arbeidsmarkt.
9. Met een goede professionele interne bedrijfsvoering (financiën, P&O, ICT en huisvesting).
10. Waarbij deelnemers ook optreden als professionele opdrachtgevers en in staat zijn aan te geven wat zij willen en met de organisatie in gesprek gaan wanneer dat nodig is.
11. Waar deelnemers als eigenaren van de organisatie waar mogelijk de organisatie ondersteunen en ook zien als een dienst van henzelf.
12. En dat de organisatie er voor zorgt dat de deelnemers blijvend tevreden zijn als opdrachtgevers als het gaat om kwaliteit, nabijheid en balans tussen uitvoering en inzet van middelen.



Bijlage 3. Vergelijkende data uit Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH t.b.v. deelvraag 3

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

Verwacht werd dat de meest recente data vanuit het Tweejaarlijks onderzoek van de Wet VTH in september of oktober 2025 beschikbaar zouden zijn. Dit is nog niet het geval. Indien deze beschikbaar zijn worden deze toegevoegd aan de rapportage of separaat gedeeld.



Bijlage 4. Lijst van afkortingen

Afkorting	Definitie
AB	Algemeen Bestuur
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en Wethouders
BOB	Beeldvormend – Oordeelsvormend – Besluitvormend
BTP	Basistakenpakket
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DB	Dagelijks Bestuur
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
EV	Externe Veiligheid
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GS	Gedeputeerde Staten
IBP-VTH	Interbestuurlijk Programma vergunningverlening, toezicht en handhaving
IenW	(Ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat
Kpi's	Key performance indicators
OD	Omgevingsdienst
ODIJ	Omgevingsdienst IJmond
ODNHN	Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
ODNZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
OFGV	Omgevingsdienst Flevoland Gooi- en Vechtstreek
OL	Openbaar Lichaam
P&C	Planning & Control
PS	Provinciale Staten
PvA	Plan van Aanpak
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.