

Samenvattend verslag bestuurlijke evaluatiegesprekken 2021

Gespreksleiders

13 augustus 2021: Menno Welling (gemeente Oegstgeest, raadslid)

21, 26 en 27 oktober 2021: Jeffrey van Haaster (gemeente Lisse, wethouder)

Achtergrond gesprekken

- Het AB heeft 12 juli 2021 besloten om de werking van de aflopende strategienota met 2 jaar te verlengen. Dit om tijdsruimte te creëren om het nieuwe bestuur na een inwerkperiode een nieuwe nota met een werkingstijd van vier jaar te kunnen laten vaststellen. Daarbij is als eis gesteld dat de aflopende nota wordt geëvalueerd en geactualiseerd. Met het oog op de koers voor de komende 2 jaar vindt via een reeks gesprekken een bestuurlijke verkenning plaats van wat er onder de deelnemers leeft. Het met deze verkenning opgehaalde materiaal zal aan het AB van 29 november 2021 worden teruggekoppeld.
- Vanwege de uiteenlopende onderwerpen voor gespreksthema's in de vooraf toegestuurde vragenlijst is steeds gestemd over een 18-tal stellingen. Daarmee is verkend over welke onderwerpen brede consensus bestaat en over welke onderwerpen de meningen uiteenlopen. Hieruit zijn thema's gedestilleerd voor nadere bespreking en verdieping.
- Er hebben in totaal 4 gesprekken plaatsgevonden. De gesprekken hebben steeds eenzelfde opzet gehad. Het 3e gesprek met gemeente Katwijk kreeg een ander karakter doordat het gesprek met slechts één bestuurder kon worden gevoerd. Hierdoor was het niet mogelijk een discussie tussen bestuurders met verschillende gezichtspunten te ontlokken.

Waar zijn wij van en waar niet?

- In één van de gesprekken werd een bewogen pleidooi gehouden om als dienst niet almaar met de dienst bezig te willen zijn. In plaats daarvan werd gevraagd om ons als organisatie te gaan focussen op dienstverlening en meer te anticiperen op en mee te bewegen met maatschappelijke ontwikkelingen. In dat verband werd gewezen op grote maatschappelijke risico's en opgaven waarvoor de overheid aan de lat staat en proactiever zou moeten handelen. In het verlengde daarvan zou juist de ODWH zich proactiever moeten opstellen; in plaats van tussen de troepen zou de dienst voor de troepen uit moeten lopen.
- In dit pleidooi schuilt de hele problematiek. Wat mag je van een uitvoeringsdienst verwachten? Welke ruimte word je als uitvoeringsdienst gegeven? Welke ruimte moet je als dienst nemen? Hoe legitimeer je bestuurlijk het handelen van een uitvoeringsdienst? En tot slot: wie betaalt dit allemaal? Vraagstukken die interessante discussies hebben opgeleverd.

Thema basistaken & plustaken

- Het onderscheid naar basis- en plustaken blijkt in alle gesprekken de kapstok voor visies op de vraag waar een uitvoeringsdienst wel van is en waar zo'n dienst niet van is.
- Geconstateerd wordt dat de basistaken redelijk uniform worden uitgevoerd. Er is sprake van een robuuste bundeling van expertise en het behalen van efficiencywinst. Wel is het onderliggende uitvoeringsbeleid gedateerd en behoeft herijking (zie thema uitvoering & beleid) evenals de financieringsstructuur ervan (zie thema betalen & bepalen).
- Het maatwerk is vooral te vinden bij de plustaken. Aan het beleggen van dit soort taken bij de dienst kunnen andere motieven ten grondslag liggen dan bundeling van expertise of het behalen van efficiencywinst. Op zich hoeft dit het creëren van eenvormig uitvoeringsbeleid niet in de weg te staan en zijn voor opdrachtgevers ook bij dit soort taken schaalvoordelen te halen. Het is

alsdan kiezen tussen afname van een gedefinieerd product uit de PDC of een product volgens eigen - specifieke – wensen. Ook dit is een toegevoegde waarde van de dienst. Wel veroorzaakt het bij de plustaken kartelrandjes. Deze moeten niet louter en alleen omwille van een eenvormig takenpakket worden weggewerkt.

- Het preferred supplier-schap wordt in het verlengde van het onderscheid naar basis- en plustaken geplaatst. Wanneer het wettelijke taken betreffen die bij de dienst zijn belegd, is de ODWH aan zet. In andere gevallen is het aan een opdrachtgever om het al dan niet als plustaak bij de ODWH te beleggen.
- Het onderwerp roept de vraag op of de ODWH elk verzoek om een onderwerp als plustaak op te pakken ook moet honoreren. Is er een grens? Denkbaar is die grens meer in zicht te laten komen naar mate minder deelnemers zo'n taak als plustaak bij de dienst willen beleggen. Ook het volgende thema (uitvoering & beleid) bevat daarvoor een invalshoek.

Thema uitvoering & beleid

- Het onderscheid naar basis- en plustaken werkt ook door bij het zoeken naar de rol van de ODWH bij beleidsontwikkeling. Kaderstelling is voorbehouden aan de opdrachtgevers en een uitvoeringsdienst voert uit. Dat is zonneklaar. Maar tussen beiden bestaat een wisselwerking. Daarbij hebben ook uitvoeringsorganisaties te maken met organisatieontwikkeling en zullen moeten beschikken over een strategie voor hoe als organisatie in te spelen op taken en ontwikkelingen die op zo'n organisatie afkomen. Bij het denken daarover en het maken van keuzes, gaan als vanzelf beleidsaspecten meewegen.
- Om zicht te krijgen op dit thema wordt een soort matrix gehanteerd waarbij langs de ene as onderscheid wordt gemaakt naar taken (uitvoerend & beleidsvormend) en langs de andere as naar rollen (uitvoerder & toetsers). Er zijn daardoor verschillende combinaties mogelijk.
- Met name bij de plustaken kan ruimte worden gegeven voor het ontwikkelen van beleid. Dit is afhankelijk van de motieven die aan het beleggen van die plustaak bij de dienst ten grondslag liggen en de opdracht zoals die wordt geformuleerd.
- De rol van toetsers vereist enerzijds dat de inbrenger van de taak duidelijke kaders stelt om daaraan te kunnen toetsen. Anderzijds vereist het 't creëren van een zekere afstand tot de opdrachtgever om die rol op onafhankelijke wijze invulling te kunnen geven. Met name dit laatste vereist dat enige vrije bewegingsruimte wordt gegund. Het inrichten van die vrije ruimte vergt bijzondere aandacht voor bestuurlijke borging.
- Deze rollen moeten ook voor ogen worden gehouden bij het al dan niet oppakken van plustaken. Verdraagt de rol die een plustaak met zich meebrengt zich wel met die welke een basistaak met zich meebrengt? Kan de dienst voor dilemma's komen te staan waardoor een bestaande rol niet meer een passende invulling kan worden gegeven?
- Bij het maken van keuzes komt de vraag terug waarvan een uitvoeringsdienst wel en waar zo'n dienst niet van is. Wat dat betreft zijn er grote en kleine thema's. Groot is de basis op orde hebben. Ook groot is hoe de dienst functioneert en presteert binnen de (handhavings)keten.
- Bij de kleine thema's wordt onder meer ruimte bepleit voor het meer kunnen meedenken met de klant. Dit om een formele opstelling vanuit de VTH-rol meer een keuze dan een uitgangspunt te laten zijn.
- Essentieel is het zich voortdurend rekenschap geven van ieders rol, te signaleren wanneer een grensgebied wordt bereikt en te zorgen dat ieder steeds weer de juiste rol oppakt.

Thema taken & financiën

- Dit thema is een opstapje voor discussie over wenselijkheid van tariefdifferentiatie. Op zich wordt tariefdifferentiatie een logische ontwikkeling gevonden. Ook hier fungeert het onderscheid naar basis- en plustaken als kapstok.
- Geconstateerd wordt dat het samenwerkingsverband een soortement van basisstructuur in stand heeft te houden waarvan de kosten door alle deelnemers moeten worden gedragen. Bij de basisstructuur worden taken veelal gestandaardiseerd uitgevoerd. De efficiencywinst die daarmee wordt behaald, moet in de tariefstelling tot uitdrukking komen.
- Daarnaast heeft de dienst een structuur in stand te houden voor extra diensten, de plustaken, die worden afgenomen. De kosten daarvan dienen te worden opgebracht door de opdrachtgevers voor die diensten.
- In organisatorisch opzicht kunnen plustaken een andere opzet van organisatie vergen, of inzet van andersoortige expertise die speciaal daarvoor in stand moet worden gehouden. Dit werkt door in het kostenplaatje. Het ligt in de rede de opdrachtgevers voor dergelijke taken volledig de daarmee gemoede kosten te laten dragen. Dat zal veelal een andere tariefstelling opleveren.
- Deze ogenschijnlijk simpele tweedeling wordt vertroebeld door productontwikkeling en inzet van expertise die nodig is om op toekomstige ontwikkelingen te kunnen inspelen en meebewegen. Wie moet daarvan de kosten dragen? Hier zou het Rijk, die veelal de initiator van dergelijke ontwikkelingen is, in beeld moeten komen.
- Deze stromen goed te sturen vereist scherp zicht op wat basis- en wat plustaken zijn, het stelt eisen aan de bedrijfsvoering en stelt ook eisen aan het invulling geven aan het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap.
- Er worden nog andere dimensies aan dit thema gedetecteerd:
 - Bij het maken van financiële afwegingen kunnen belangen van deelnemers in het kader van het opdrachtgeverschap tegengesteld zijn aan de belangen van de desbetreffende deelnemer in het kader van het eigenaarschap.
 - Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt kan maken dat bepaalde dienstverlening anders moet gaan worden beprijsd.
 - Het proactief kunnen inspelen op maatschappelijke / toekomstige ontwikkelingen vergt middelen (formatie, budget, tijd). Daar moet weloverwogen mee worden omgegaan want het brengt het risico met zich mee dat een product dat is ontwikkeld, niet wordt afgenomen. De daarvoor ingezette middelen moeten dan als een desinvestering worden aangemerkt.
 - Het preferred supplier-schap wordt in het verlengde van het onderscheid naar basis- en plustaken geplaatst. Wanneer het wettelijke taken betreffen die bij de dienst zijn belegd, is de ODWH aan zet. In andere gevallen is het aan een opdrachtgever om het al dan niet als plustaak bij de ODWH te beleggen. De kostentoerekening wijst zich met deze formule vanzelf.
 - Tariefdifferentiatie mag niet de werking van een splijtzwam gaan krijgen vanwege de verschuiving in de kostenverdeling die het teweeg zal brengen. Om dat te voorkomen zal voorafgaand aan het uitwerken van gedachten daarover een nota van uitgangspunten moeten worden vastgesteld met de contouren waarbinnen de veranderslag moet gaan plaatsvinden. De eigenlijke veranderslag moet zich daarna gefaseerd en liefst binnen één bestuursperiode gaan voltrekken.

Thema groeimogelijkheden & ontwikkelrichtingen

- Als organisatie ben je voortdurend in beweging. In het verleden hebben partijen zich beijverd om fusie met de ODMH als stip op de horizon te plaatsen en zijn daarover gesprekken gevoerd. Bij de uitkomst van deze gesprekken speelden de persoonlijke verhoudingen tussen de beide voorzitters een rol. Door personele ontwikkelingen is deze barrière geslecht. Dit biedt op zich ruimte voor hernieuwde kennismaking. Maar vraag is of precies daar (fusie met ODMH) opnieuw een stip op de horizon moet worden geplaatst. Welke problematiek wordt ermee ondervangen? Niet beginnen met de uitkomst, maar eerst zicht krijgen op de problematiek en welke oplossingsrichtingen zich daarvoor aandienen.
- Bij het thema “uitvoering & beleid” is gewezen op de verschillende te vervullen rollen die een dienst als de ODWH heeft te vervullen. Die rollen zijn van invloed op de mate van afstand die moet worden genomen en daarmee op de schaalgrootte. Verder wordt in dit verband gewezen op het comfort dat deelnemers ervaren van de letterlijke en figuurlijke nabijheid van de dienst.
- De boodschap is niet op voorhand om deze ontwikkelrichting in te willen slaan. Fusie is geen panacee voor de uitdagingen waar omgevingsdiensten vandaag de dag voor staan. Fusie is wel een optie naast andere ontwikkelrichtingen, zoals het intensiveren van samenwerking. Fusie moet net als die andere opties open worden gehouden en niet uit fusievrees op voorhand als ontwikkelrichting worden uitgesloten. Doel is immers een open discussie over ontwikkelrichtingen te kunnen voeren.
- Enkele punten van aandacht:
 - Het praten en denken over fusie brengt een eigen dynamiek met zich mee die zo’n open discussie ongewild een andere wending kan geven. Daarbij brengt denken over fusies personele onrust met zich mee, juist in een periode met een moeilijke arbeidsmarkt.
 - De ODWH en ODMH zijn op verschillende punten sterk. Samenvoegen zou een dienst kunnen creëren die zich over een veel breder vlak sterk zal kunnen manifesteren (beleidsadviesing en uitvoering). Echter, het uiteindelijke resultaat van een fusie is niet altijd een optelsom van de sterke punten van de fusiepartners.
- Momenteel wordt meer nog dan een fusie, een nauwer samenspel tussen de diensten en de samenwerkings- en ketenpartners bepleit. Netwerken moeten meer worden benut voor kennisuitwisseling (denk bijvoorbeeld aan Omgevingsdienst NL).
- Maar net als fusie is ook samenwerking niet altijd het wondermiddel voor de uitdagingen.
- Ook hier enkele punten van aandacht:
 - De klantoriëntatie bij de samenwerkingspartner kan anders zijn gericht (voorbeeld OD Haaglanden & afgifte natuurvergunningen).
 - De bestuursstructuur van samenwerkingspartners kan verschillend zijn wat het bundelen en het samen optrekken in de weg kan staan (voorbeeld Holland Rijnland). Niettemin is de wens de takken van sport van beide diensten beter met elkaar te verbinden. Dit bewerkstelligen, bijvoorbeeld voor het onderwerp energiebesparing, door een zeer nauw ambtelijk samenspel tussen de ODWH en Holland Rijnland en besluitvorming beter in elkaars verlengde zien te krijgen.
- Conclusie: het doorontwikkelen van de dienst in een geaccidenteerd landschap van beoogd fusie, samenwerkings- en ketenpartners zal een zoektocht worden met maatwerkoplossingen.

Thema bestuurders & besturen

- Het steeds weer richting bepalen in een door maatschappelijke ontwikkelingen en kritische rapporten geaccidenteerd landschap stelt eisen aan het functioneren van de bestuursorganen. Wat wordt over en weer van elkaar verwacht? Werken de verschillende rollen van eigenaar en opdrachtgever wel goed door in de afgevaardigde vertegenwoordiging? Welke ruimte hebben (en krijgen) raadsleden om hun koers te bepalen?
- Het zijn van collegelid of raadslid blijkt van invloed op de wijze waarop AB-leden invulling aan hun rol kunnen geven. Vanwege het duale stelsel hebben raads- en collegeleden een verschillend handelingsperspectief. Verder hebben AB-leden die wethouder zijn, veelal een andere informatiepositie dan AB-leden die raadslid zijn. Verder blijken niet alleen persoonlijke opvattingen, maar ook die van het ondersteunende ambtelijk apparaat van invloed te zijn op de wijze waarop aan een rol invulling wordt gegeven.
- Enerzijds is er het duale stelsel dat uitgaat van een scherpe taakscheiding en vereist dat gemeenteraden in een bepaalde rol moeten worden gebracht die past bij de taak van dat bestuursorgaan. Dit stelsel staat op gespannen voet met het raadsleden laten meebesturen van een organisatie die taken van het college uitvoert.
- Anderzijds blijkt meebesturen bevorderlijk voor de betrokkenheid van gemeenteraden bij onderwerpen met betrekking tot de ODWH. De wetgeving is op dit punt in beweging en het is afwachten of het een vrije keuze blijft uit welk gremium de leden van het AB kunnen worden afgevaardigd.
- Strikt juridisch redenerend zou het AB van de dienst moeten worden samengesteld uit vertegenwoordigers van de bestuurscolleges die de taken hebben ingebracht. Dat zouden dan leden moeten zijn uit de dagelijkse besturen van de partijen die aan de Gemeenschappelijke Regeling deelnemen. Feit is dat sommige deelnemers leden uit hun gemeenteraad afvaardigen.
- Ook het besturen zelf lijkt aan herijking toe. De inbreng vindt plaats langs drie vaste blokken (Leidse regio, Bollenstreek en Rijn- en Veengebied). De agenda van vergaderingen wordt momenteel vooral bepaald door stukken uit de planning- en controlcyclus. Is het noodzakelijk voor dergelijke besluitvorming vanuit de deelnemers een dubbele afvaardiging te verlangen? Kunnen de AB-vergaderingen effectiever worden georganiseerd, bijvoorbeeld door het stemrecht in vergaderingen slimmer in te richten? Kan ruimte worden gemaakt voor inhoudelijke thema's?
- Naast het AB zou ook opnieuw aan het DB kunnen worden gesleuteld, één en ander afhankelijk van hoe het AB vorm gaat krijgen.
- In de nu lopende bestuursperiode is er onvoldoende tijdsbestek om één en ander op te pakken en uit te werken. Het advies is dit op de agenda van het komende bestuur te plaatsen.

Thema ODWH & duurzaamheid

- Spelers in het duurzaamheidsveld zijn de opdrachtgevers zelf, Holland Rijnland en de ODWH. De rol van ieder ligt in het verlengde van de voorgaande discussie over waar een uitvoeringsdienst wel en waar is zo'n dienst niet van is. Wanneer de activiteit voortvloeit uit een wettelijke taak waarvan de uitvoering bij de ODWH is belegd, is het voor de hand liggend dat de ODWH de taak oppakt. In alle andere gevallen zal daarvoor een specifieke opdracht aan de basis moeten liggen.
- Dit laatste raakt een financieel vraagstuk. De wens is – niet alleen m.b.t. duurzaamheid, maar in zijn algemeenheid - terughoudend te zijn met het uitbrengen van ongevraagde adviezen. Dit vanwege de problematiek wie de kosten moet dragen van het urenbeslag dat met de desbetreffende adviezen is gemoeid. Een problematiek die scherper wordt naar mate er minder met dergelijke adviezen wordt gedaan.

Thema ODWH & Omgevingswet

- Onderkend wordt dat bij een gecompliceerde wet als deze met de bijkomende veranderslag het onmogelijk is er volledig “klaar” voor te zijn. Het beschikken over ruimtelijke visies lijkt een goed hulpmiddel om de omslag van nee-tenzij naar ja-mits te faciliteren. Niettemin zal ondanks dergelijke hulpmiddelen en alle voorbereiding de beoogde omslag van nee-tenzij naar ja-mits uiteindelijk een groeiproces c.q. zoektocht van jaren worden. Dit zal tevens een zoektocht worden naar een scheidslijn tussen keur en willekeur wat nu nog geleidelijk in elkaar lijkt over te vloeien.
- Veel hangt samen met hoe aan ieders rol invulling gaat worden gegeven. Wordt het “eigen expertise first” of is men in staat zijn expertise in de context van de casus te plaatsen en voorrang te geven aan andere invalshoeken wanneer dat in de rede ligt. Adviseurs moeten geen machtsblokken worden, maar moeten gemeenten in het wegingsproces gaan ondersteunen en in de positie brengen dat deze gemeenten zelf de integrale afweging kunnen maken.
- ODWH kan worden ingezet en zou zich ook moeten profileren als platform voor grensoverschrijdende problematieken. Dit zowel voor kleine problematieken zoals bedrijven op de grens, als voor grote problematieken waarvan het wenselijk wordt gevonden om in de streek tot een level playing field te komen.

Stellingen bestuurlijke evaluatiegesprekken augustus – oktober 2021			
		Totaal	
1	De Omgevingsdienst West-Holland heeft zich de voorbije periode niet zo goed ontwikkeld als ik had verwacht.	1	19
2	De Omgevingsdienst West-Holland is puur een uitvoeringsdienst, de dienst moet niet met beleidsideeën komen.	9	11
3	De Omgevingsdienst West-Holland moet zich meer gaan focussen op basistaken en minder op overige taken.	16	4
4	De Omgevingsdienst West-Holland heeft in de toekomst een belangrijke rol te vervullen op het gebied van duurzaamheid.	16	4
5	De Omgevingsdienst West-Holland moet met ideeën komen met betrekking tot energiebesparing.	8	12
6	De Omgevingsdienst West-Holland vervult een cruciale rol bij de totstandkoming van omgevingsplannen.	10	10
7	De Omgevingsdienst West-Holland is nog lang niet klaar voor de Omgevingswet.	9	10
8	Natuurlijk is de Omgevingsdienst West-Holland preferred supplier!	16	4
9	Verschillen in dienstverlening vragen om verschillen in tarief.	16	4
10	Efficiency gaat boven maatwerk.	8	12
11	Kwaliteitsontwikkeling: systemen hebben prioriteit, boven mensen en klanten.	2	18
12	We moeten in de regio toe naar één uitvoeringsbeleid zonder verschillen.	10	10
13	Fusie met Omgevingsdienst Midden-Holland moet op de bestuurlijke agenda komen.	11	9
14	De financiering van de Omgevingsdienst West-Holland is op orde.	13	7
15	Het Rijk moet zich niet met de financiering van de Omgevingsdienst West-Holland bemoeien.	10	10
16	Alleen wie betaalt, bepaalt!	7	13
17	Van hoe meer deelnemers raadsleden in het AB zitten, des te beter is dat voor de dienst.	5	15
18	In het belang van ontwikkeling van de dienst: de komende 2 jaar geen veranderingen!	3	17