



**Omgevingsdienst
West-Holland**

“Sturing van anderen begint met sturing van jezelf”

Notitie over de versterking van de rol van gemeenteraden bij de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH)

Marcel Cramwinckel (Voorschoten)
Menno Welling (Oegstgeest)
Brigitte van der Burg (Leiderdorp)
Antje Jordan (Leiden)

Versie 9 mei 2022

Deze notitie is opgesteld door enkele leden uit de Leidse regio van het algemeen bestuur (AB) van de ODWH met ondersteuning van de directeur van de ODWH. Deze notitie is bedoeld als handreiking voor de raden in de regio om met elkaar het gesprek te voeren over de aansturing van de ODWH.

1. Inleiding en samenvatting

Aanleiding voor deze notitie is landelijke wetgeving (wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingswet, Wabo). Deze wet noodzaakt ertoe dat de gemeenschappelijke regeling van de ODWH niet langer tussen colleges en raden wordt aangegaan maar alleen tussen colleges van de deelnemende gemeenten en van de provincie¹. Daardoor bestaat het AB in de toekomst alleen nog uit collegeleden.

Dit leidt tot de kernvraag:

Hoe kunnen gemeenteraden de democratische sturing en controle op peil houden ten aanzien van de aan de ODWH opgedragen taken?

Hierna volgt een korte analyse van de taken en daarna een aantal voorstellen om de invloed van de raden te versterken.

2. Taken ODWH

De ODWH voert een breed pakket aan milieutaken uit voor de aangesloten gemeenten en de provincie. Het is een van de 29 omgevingsdiensten in het land. De dienst legt zich toe op vergunningverlening, toezicht en handhaving en heeft daarnaast een adviesrol naar de deelnemers. Een beperkte taak is het verschaffen van informatie aan inwoners en bedrijven. Naast de wettelijke basistaken per gemeente is er sprake van een variërend pluspakket, afhankelijk van de keuzes die gemeenten hebben gemaakt.

De totale begroting bedraagt ca. € 19 mln. (2022). De dienst draait nagenoeg geheel op bijdragen van de deelnemers. De formatie kent een omvang van 160 fte, er werken een kleine 200 mensen, in dienst en op inhuurbasis. Kernwaarden zijn professioneel, verbindend en transparant.

De ODWH kent een AB dat tot op heden bestaat uit raadsleden en collegeleden van de aangesloten gemeenten en collegeleden van de provincie. Het AB kiest uit haar midden een dagelijks bestuur (DB) van 5 leden. De wijziging van de gemeenschappelijke regeling betekent niet dat het AB verdwijnt, maar wel dat er geen raadsleden meer lid kunnen zijn van het AB. De sturing vanuit de raad via de eigen portefeuillehouder in het AB blijft behouden.

Wat is het probleem?

De gemeenteraden horen straks via de collegeleden die in het AB/DB zitten wat de Omgevingsdienst doet. Dat terwijl de komende jaren veel werkzaamheden op gebied van onder andere milieuwetgeving, maar ook advisering duurzaamheid hoog op de politieke agenda zullen staan. De vraag is hoe de raden invloed kunnen uitoefenen in de nieuwe situatie.

Momenteel ligt in de Kamer de herziening van de Wet gemeenschappelijke regelingen voor, die meer rechten en bevoegdheden biedt aan de raad waar het gaat om informatievoorziening, het vroegtijdig indienen van zienswijzen en het instellen van een adviescommissie.

¹ Gemeente Voorschoten heeft haar vertegenwoordiging in 2018 al aangepast in verband met de wijziging van de Wabo

3. Driedeling van taken

In essentie sturen deelnemende gemeenten op de vraag "Krijg ik wat mijn gemeente nodig heeft tegen een aanvaardbare prijs?"

Er kan voor de aansturing vanuit de gemeenten een onderscheid worden gemaakt in drie soorten taken:

3.1. Uitvoerende taken

Dit is de kern waar het om draait en wat beheer mogelijk moet maken: vergunningverlening, toezicht, handhaving en advisering. De gemeenten sturen op wat ze willen en op de kwaliteit ervan. "Klantperspectief" staat centraal. Gemeenten moeten hier de "opdracht gevende" rol invullen.

3.2. Beheertaken

Dit betreft geld, ICT en formatie: hier stelt de gemeente kaders, bepaalt de maximale bijdrage en controleert op de uitvoering. Beheer en continuïteit van de organisatie staan centraal, geadviseerd door de accountant. Gemeenten moeten hier de "eigenaarsrol" invullen, de taken dus die de uitvoering mogelijk maken.

3.3 Strategie

Hier gaat het om de richting waarin de ODWH zich ontwikkelt, toekomstperspectief en bijvoorbeeld standpuntbepaling op het rapport van de Commissie Van Aartsen. Ook de invulling van de rol onder de nieuwe Omgevingswet, wijze van financiering en andere algemene ontwikkelingen vallen hier onder. Sturing is hier met name gericht op lange termijn- ontwikkeling (waar gaan we heen?) Gemeenten moeten hier de "richtinggevende rol" invullen.

Gepaste aandacht voor alle drie de taken

Het is belangrijk dat alle drie de taken, die elkaar beïnvloeden, gepast aan de orde komen en in de juiste verhouding tot elkaar staan. Dat betekent concreet dat gemeenten niet alleen stil moeten staan bij de vraag "wat mag het kosten?" maar allereerst bij: "wat moet de dienst doen en in welke richting moet die zich ontwikkelen?".

4. Invloed vanuit de raden

Gemeenten kunnen op verschillende manieren hun invloed vergroten door zich vooral af te vragen "wat wil ik dat de regeling voor mij doet?" in plaats van (alleen) te reageren op wat de dienst voorstelt, en dan met name op de voorgelegde begroting. Dan is alles al bedacht en is invloed per definitie beperkt.

Het gaat om een verschuiving van de invloed van de "achterkant" naar de "voorkant".

Gemeenteraden verliezen in de nieuwe situatie de meest directe manier van invloed uitoefenen doordat raadsleden niet meer meebesturen via het AB. Dat kan vanaf twee kanten gecompenseerd of versterkt worden:

- Vanuit de gemeenschappelijke regeling
- Vanuit de deelnemende gemeente.

In dit stuk (geschreven vanuit het perspectief van de gemeenten) ligt de nadruk op invloed vanuit de gemeente. Dat neemt niet weg dat er ook vanuit de dienst zelf acties ondernomen kunnen worden om meer op inhoud te communiceren en door te ontwikkelen.

4.1. Via de gemeenschappelijke regeling

Denkbaar is om een adviesorgaan van raadsleden in te richten. Die adviseert over wat AB en DB in de nieuwe samenstelling besluiten. Dit biedt op het eerste gezicht de mogelijkheid om invloed uit te oefenen voor raden. Dit voorstel heeft echter twee nadelen:

- Invloed is beperkt, omdat het slechts advies is
- Verlenging van procedures en daardoor verhoging van het risico op vertraging.

4.2. Via de deelnemende gemeente

4.2.1. Dashboard

Het is goed om na te denken over vragen als “wat is het belang?” en “wat wil ik?” Als instrument daarbij kan gebruik gemaakt worden van een dashboard waarop de kerngegevens staan van de regeling, de belangen en de kansen en risico's (per gemeente). Stel dat een keer per jaar vast en bespreek en gebruik het om met name bij de kadernota behandeling van de desbetreffende regeling als raad aan te geven wat je wilt.

Voordeel is dus dat je het inzicht in de taken van de regeling vergroot en het nadenken stimuleert over wat je als gemeente wilt. Het nadeel is dat je er wel wat voor moet doen, namelijk informatie verzamelen. Daarbij kun je natuurlijk zoveel mogelijk gebruik maken van informatie die de ODWH zelf aanbiedt.

4.2.2 Rapporteur

Sommige gemeenten hebben per regeling een rapporteur uit hun midden aangewezen die de vergaderingen van de regeling volgt en de raad adviseert over in te nemen standpunten. Deze optie komt ook aan bod in het rekenkamerrapport Leiden/Leiderdorp over gemeenschappelijke regelingen. Een raadsrapporteur is meestal een duo, bestaand uit een oppositie- en een coalitie lid die namens de hele raad (apolitiek) aan de raad rapporteren.

Voordeel: transparant, op inhoud gebaseerd

Nadeel: afhankelijk van persoonlijke inzet, daardoor kwetsbaar, extra taak bij al heel zwaar raadswerk.

4.2.3. Proces

Agendeer de ontwikkelingen in de regeling regelmatig in de betreffende gemeentelijke commissie (bij deelname door het collegeleden alleen, ligt die taak bij het college en bij de rapporteur als die er is). Voordeel: voorspelbaar en transparant. Nadeel: wie is eigenaar van de agendering (de regeling zelf? Rapporteur of presidium?).

4.2.4. Ambtelijke organisatie

Het is belangrijk dat in de gemeentelijke organisatie een ambtelijke accounthouder voor de desbetreffende regeling is aangewezen die nauw samenwerkt met de afdeling financiën en andere onderdelen en alles van de regeling weet en adviseert. Handig is als die ambtenaar ook contact houdt met de provincie, de andere gemeenten uit de sub regio en met de rapporteur en de wethouder. Daar is dan enige bestuurlijke sensitiviteit gevraagd om de raden zinvol te adviseren. Ook raadsleden kunnen elkaar onderling meer opzoeken. Dat kan via (informele) netwerken, al dan niet via partijen. Nadeel: niet transparant, willekeur. Voordeel: korte lijnen en potentieel inhoudelijk waardevol. Nuttig kan ook zijn een jaarlijkse conferentie met meer regelingen tezamen.

5. Onderzoek

Voor de sturing is belangrijk af en toe ook gebruik te maken van externe onderzoeken zoals een lokale rekenkamercommissie, klanttevredenheidsonderzoeken door de ODWH, bronnen zoals de site www.waarstaatjegemeente.nl.

6. Investeer in relatiebeheer en jaarlijkse strategiebijeenkomst

Onbekend maakt onbemind. Het omgekeerde is echter ook waar. Als raadsleden de directeur en andere MT leden persoonlijk kennen, als ze een paar keer op bezoek zijn geweest bij de GR, als de directeur of ander MT lid op bezoek komt bij de raad, dan voelt de ODWH als dienst ineens dichterbij.

Daardoor neemt het inzicht toe en zal ook het gevoel voor waar het echt om gaat toenemen. Meer grip door meer *begrip*.

Waar de gemeenteraden via hun AB leden en zienswijzen in staat waren te sturen op de genoemde beheer- en uitvoerende taken, vraagt besluitvorming over strategie periodiek aandacht van de gemeenteraden zelf en ook om meer regionale afstemming, te meer daar er momenteel geen gelden gereserveerd worden voor productontwikkeling voor de toekomst. Vanuit dit oogpunt bevelen wij aan dat de deelnemende raden, ondersteund door de ODWH, een jaarlijkse strategiebijeenkomst organiseren in aanloop naar de kaderbrief.

Deze werkwijzen vormen een heel nuttige en belangrijke aanvulling op de formele instrumenten.

Tot slot

Bovenstaande aanbevelingen zijn vooral ingegeven door het uitgangspunt dat sturing van anderen begint met sturing van jezelf. Het is belangrijk om deze aanbevelingen te bespreken in de eigen gemeente, en met vertegenwoordigers van andere gemeenten in de ODWH. Alleen samen kunnen we sturen op de toekomst.

Voor vragen kunt u contact opnemen met Wethouder van Voorschoten: Marcel Cramwinckel (mcramwinckel@voorschoten.nl).