

Eindrapport 213a-onderzoek voor de gemeente Zoetermeer

Het opdrachtgeverschap van de gemeente Zoetermeer richting de Omgevingsdienst Haaglanden

Aan

Gemeente Zoetermeer

Van

Ing. Peter Struik MBA
Remco Smulders MSc
Hilda Sietsema

Vught, 21 mei 2015

PARTNERS⁺PRÖPPER

DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK

MARKTVELD 26

WWW.PARTNERSENPROPPER.NL

5261 EB VUGHT

INFO@PARTNERSENPROPPER.NL

TELEFOON (073) 658 70 80 KVK 33300373

Inhoudsopgave

0	Managementsamenvatting	1
Deel I: De kern		2
1	Inleiding	2
2	Conclusies en aanbevelingen	4
2.1	Conclusies	4
2.2	Aanbevelingen	7
Deel II: De onderbouwing.....		8
3	Introductie van het onderzoeksonderwerp.....	8
4	Afspraken bij de start van de Omgevingsdienst Haaglanden	13
5	Regie voeren	17
6	Richting geven	20
7	Ruimte laten	23
8	Rolverdeling goed hanteren.....	25
9	Relaties bouwen en borgen.....	27
10	Grip op resultaat	29
11	Grip op risico's	32
Bijlage 1	Onderzoeksopzet	34
Bijlage 2	Bronnen- en respondentenlijst	37

o Managementsamenvatting

Sinds 1 april 2013 voert de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) in opdracht van de gemeente Zoetermeer een deel van de wettelijke milieutaken van de gemeente uit. Het gaat bijvoorbeeld om vergunningaanvragen toetsen, milieuvergunningen verlenen en de naleving van milieuregels controleren en handhaven.

In opdracht van de gemeente Zoetermeer heeft onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper onderzoek gedaan naar het opdrachtgeverschap van de gemeente richting de ODH. Centrale vraag van het onderzoek is of de gemeente een goed opdrachtgever is en voldoende aandacht heeft voor risicomanagement.

Het onderzoek laat zien dat de gemeente op een aantal punten al goed invulling geeft aan opdrachtgeverschap en risicomanagement:

- 1 De ambtelijke accounthoudersfunctie wordt door Zoetermeer eenduidig en goed ingevuld: voor de ODH is duidelijk wie binnen Zoetermeer het aanspreekpunt is.
- 2 Zoetermeer articuleert als opdrachtgever op een heldere wijze het lokale beleid en het gewenste lokale maatwerk.
- 3 De ambtelijk accounthouder houdt actief toezicht op de uitvoering van afspraken door de ODH en stuurt zonodig bij.
- 4 Binnen Zoetermeer is voldoende inhoudelijke materiekennis aanwezig om goed uitvoering te kunnen geven aan het opdrachtgeverschap.
- 5 Zoetermeer heeft aandacht voor de maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's die samenhangen met het opdrachtgeverschap en eigenaarschap.

Aangezien de ODH (en het opdrachtgeverschap door Zoetermeer) pas kort bestaat, is het niet verwonderlijk dat er ook aandachtspunten zijn. Het gaat in het bijzonder om:

- 1 Borging van de gemeentelijke regie. Het ontbreekt aan een gemeenschappelijk beeld van het onderscheid tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Ook het ambtelijk-bestuurlijk samenspel kan beter.
- 2 Borging van een integrale belangenafweging. Het college wil graag meer gelegenheid om lokaal een integrale afweging te maken in casus waarin belangen botsen.
- 3 Systematisch regionaal en lokaal risicomanagement. Het zicht op risico's neemt toe, maar is nog niet volledig. De gemeente kan hier nog pro-actiever in zijn.
- 4 Zicht op prestaties en doelmatigheid. De gemeente weet welke activiteiten de ODH uitvoert, maar heeft nog onvoldoende zicht op de kwaliteit en efficiëntie waarmee dat gebeurt.
- 5 Sturen op maatschappelijke effecten. Er wordt nu vooral gestuurd op financiën en activiteiten. De relatie met de te bereiken lokale maatschappelijke effecten (waar het uiteindelijk om draait) wordt nog niet gelegd.

De onderzoekers bevelen aan deze aandachtspunten een plek te geven in een gezamenlijk met de ODH op te stellen ontwikkelagenda voor doorontwikkeling van het opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Een door de onderzoekers opgestelde handreiking biedt handvatten voor het beheersbaar maken van de belangrijkste worstelpunten.

Deel I: De kern

1 Inleiding

Aanleiding onderzoek

Sinds 1 april 2013 is de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke milieutaken van de gemeente Zoetermeer. Het college wil onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van het gemeentelijk opdrachtgeverschap en het risicomanagement.

Het onderzoek is ook relevant voor de raad. Hierbij speelt mee dat in 2009 bleek dat een bedrijf in Zoetermeer jarenlang te veel kankerverwekkende stoffen uitstootte. De gemeenteraad wil graag weten in hoeverre nu (na de overgang naar een Omgevingsdienst) voldoende geborgd is dat dergelijke incidenten zich niet opnieuw (kunnen) voordoen.

Doelstelling en vraagstelling onderzoek

Het onderzoek moet leiden tot:

- a een oordeel over het opdrachtgeverschap van de gemeente Zoetermeer in haar relatie met de Omgevingsdienst Haaglanden;
- b een oordeel over de invulling van risicomanagement binnen deze relatie;
- c aanbevelingen voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het opdrachtgeverschap en het daaraan gekoppelde risicomanagement.

In het licht van deze vraagstelling zijn drie centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Is sprake van goed opdrachtgeverschap van de gemeente Zoetermeer in haar relatie met de Omgevingsdienst Haaglanden?
- 2 Geeft de gemeente Zoetermeer als opdrachtgever richting de Omgevingsdienst Haaglanden goed invulling aan risicomanagement?
- 3 Welke verbeteringen zijn mogelijk op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid?

Evaluatiemodel en normenkader

In het onderzoek maken we gebruik van onderstaand evaluatiekader. Er is sprake van goed opdrachtgeverschap wanneer aan vijf voorwaarden invulling wordt gegeven:

- **regie** voeren: voldoende kennis, capaciteit, inzet en informatie hebben om de Omgevingsdienst te kunnen sturen en controleren vanuit de eigen doelen.
- **richting** geven: voldoende helder kunnen articuleren en sturen op wat de gemeente wil bereiken en welke risico's van belang zijn.
- **ruimte** laten: de Omgevingsdienst flexibiliteit bieden waar dat mogelijk is om naar eigen inzicht de gewenste resultaten te bereiken.
- de goede **rolverdeling** hanteren: bewust zijn van de verschillende rollen van eigenaar en opdrachtgever en hier een goede balans in vinden.

- goede **relaties** bouwen en borgen: goed samenspel intern, met de Omgevingsdienst en met de collega-opdrachtgevers.

Invulling geven aan deze vijf voorwaarden moet er toe leiden dat de gemeente grip heeft op samenwerking:

- Beoogde **resultaten** worden op doelmatige wijze bereikt;
- **Risico's** zijn in beeld en worden beheerst.



Figuur 1.1: Evaluatiemodel. Zeven “R-en” voor opdrachtgeverschap en grip op samenwerking.

Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is opgedeeld in drie fasen. In de oriënterende fase heeft een oriënterend gesprek met betrokken ambtenaren plaatsgevonden en is een eerste dossierstudie uitgevoerd. Nadat op basis hiervan de onderzoeksaanpak is aangescherpt, hebben in de verdiepende fase gesprekken plaats gevonden met de directeur en betrokken ambtenaren van de Omgevingsdienst Haaglanden en met de betrokken bestuurders en ambtenaren van de gemeente Zoetermeer. Ook zijn er telefonische interviews gevoerd met zes raadsleden. In de verslagleggende fase is alle input verwerkt in dit conceptrapport.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van ‘**Deel I: De kern**’ kunt u direct kennis nemen van de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

‘**Deel II: De onderbouwing**’ bevat de feiten en bevindingen op basis waarvan de conclusies en aanbevelingen zijn opgesteld. Dit deel is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 3 introduceren we eerst nader het onderwerp van het onderzoek: wat is en doet een Omgevingsdienst eigenlijk, wat is precies opdrachtgeverschap (en hoe verschilt dit van eigenaarschap) en waarom is risicomanagement hierbij relevant?
- In hoofdstuk 4 vertalen we deze theorie naar de relatie tussen de Omgevingsdienst Haaglanden en de gemeente Zoetermeer. We beschrijven de (oprichting van de) Omgevingsdienst Haaglanden en de afspraken die zijn gemaakt over opdrachtgeverschap, eigenaarschap en risicomanagement.
- In hoofdstuk 5 t/m 9 verdiepen we op de vijf voorwaarden van goed opdrachtgeverschap uit het evaluatiemodel. Achtereenvolgens beschrijven we in welke mate de gemeente Zoetermeer regie voert (hoofdstuk 5), richting geeft

- (hoofdstuk 6), ruimte laat (hoofdstuk 7), de rolverdeling goed hanteert (hoofdstuk 8) en goede relaties bouwt en borgt (hoofdstuk 9)
- In de hoofdstukken 10 en 11 kijken we naar het resultaat van het opdrachtgeverschap. Zorgt goed opdrachtgeverschap er voor dat de gewenste resultaten bereikt worden en dat risico's inzichtelijk zijn en beheerst worden?



Figuur 1.2: Schematische weergave opbouw rapport

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Vooraf: relatie opdrachtgever-opdrachtnemer in ontwikkeling

In maart 2013 is de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) van start gegaan. Voor Zoetermeer voert de ODH taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij de start van de ODH constateerden de verschillende opdrachtgevers dat het spel tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voor hen nieuw was. Samen hebben ze een ontwikkelagenda opgesteld om binnen drie jaar tot een goede relatie opdrachtgever-opdrachtnemer te komen. Onderstaande conclusies moeten in dit licht gezien worden: ze laten zien wat na twee jaar al goed gaat in het opdrachtgeverschap vanuit Zoetermeer en waar de gemeente nog aan kan werken.

Wat gaat al goed?

Met name op ambtelijk niveau is er sprake van constructief samenspel tussen opdrachtgever Zoetermeer en opdrachtnemer ODH. We zien hierbij **vijf belangrijke succesfactoren**:

- 1 **De ambtelijke accounthoudersfunctie wordt door Zoetermeer eenduidig en goed ingevuld.** Hierdoor is voor de ODH duidelijk wie het aanspreekpunt is binnen Zoetermeer en is er sprake van eenduidig opdrachtgeverschap.

- 2 **Zoetermeer articuleert als opdrachtgever op een heldere wijze het lokale beleid en het gewenste lokale maatwerk.** Vertrekpunt van de opdrachtverlening is het door de gemeenteraad vastgestelde Handhavingsbeleid 2011-2014. Het maatwerk dat de gemeente vraagt zit vooral in de hoeveelheid uit te voeren activiteiten.
- 3 **De ambtelijk accounthouder houdt actief toezicht op de uitvoering van afspraken door de ODH en stuurt zonodig bij.** Dit kan mede dankzij de korte lijntjes tussen de gemeente en de ODH.
- 4 Binnen Zoetermeer is **voldoende inhoudelijke materiekennis** aanwezig om goed uitvoering te kunnen geven aan het opdrachtgeverschap. De ambtelijk accounthouder werkt hiervoor samen met relevante afdelingen binnen de gemeente.
- 5 **Zoetermeer heeft aandacht voor de maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's die samenhangen met opdrachtgeverschap en eigenaarschap.** Onderdeel van de opdracht van Zoetermeer aan de ODH is dat toezicht en handhaving risicogestuurd moeten plaatsvinden. Vanuit de eigenaarsrol vraagt de gemeente, onder meer in de kaderbrief, consequent aandacht voor het inzichtelijk en beheersbaar maken van de bestuurlijke en financiële risico's.

Wat zijn aandachtspunten voor verdere (door)ontwikkeling?

We zien **vijf belangrijke aandachtspunten voor de verdere doorontwikkeling** van het opdrachtgeverschap richting de ODH. Deels gaat het om interne aandachtspunten, deels om punten die samen met de ODH zullen moeten worden opgepakt. Bij deze laatste punten is de uitdaging voor de gemeente om 'aan de bal te blijven' en het ontwikkelritme te bepalen.

De vijf belangrijke aandachtspunten zijn:

- 1 **Borging van de gemeentelijke regie.** De regie van de gemeente als opdrachtgever is op een aantal punten onvoldoende geborgd:
 - Het ontbreekt binnen de gemeente aan een gemeenschappelijk beeld van het onderscheid tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Dit kan belemmerend werken voor de gemeentelijke regie.
 - Het ambtelijk-bestuurlijk samenspel binnen de opdrachtgever Zoetermeer kan beter: bestuurders stellen nog beperkt actief prioriteiten en hebben in tegenstelling tot ambtenaren het gevoel weinig grip te hebben.
 - De jaarlijkse opdrachtverstrekking (in de vorm van het jaarwerkplan) wordt niet voor de start van het nieuwe jaar definitief vastgesteld. Het werkproces voor het vaststellen van het jaarwerkplan is nog in ontwikkeling.
 - Hoewel de gemeente en ODH grotendeels werken volgens de concept-dienstverleningsovereenkomst, is deze nooit formeel ondertekend. Een aantal belangrijke afspraken voor het borgen van gemeentelijke regie zouden hierin juist formeel vastgelegd moeten worden.

- 2 **Borging van een integrale belangenafweging.** Opdrachtgever Zoetermeer en opdrachtnemer ODH hebben afspraken gemaakt over het vooraf informeren van de gemeente in situaties waarin het optreden van de ODH grote economische, maatschappelijke of politieke gevolgen heeft. Binnen Zoetermeer is er de terechte behoefte om in dit soort gevallen (waarin verschillende belangen botsen) vooraf lokaal een integrale belangenafweging te kunnen maken. Bestuurders van Zoetermeer ervaren dat hier, ondanks de gemaakte afspraken, niet altijd voldoende gelegenheid voor is.
- 3 **Systematisch regionaal en lokaal risicomanagement.** Zoetermeer stuurt als eigenaar en als opdrachtgever nadrukkelijk op het in kaart brengen van risico's. Het zicht op risico's neemt ook toe, maar is nog niet volledig:
 - De afgelopen jaren is gebleken dat het bedrijvenbestand van Zoetermeer voor wat betreft de bedrijven met een laag risicoprofiel onvoldoende volledig en actueel is. Er wordt gewerkt aan een opschoonactie.
 - Een systematische aanpak van het risicomanagement voor bestuurlijke en financiële risico's ontbreekt. Deze systematische aanpak is binnen de ODH wel in ontwikkeling, maar de gemeente Zoetermeer is hier nog onvoldoende in betrokken en nog niet tevreden met de huidige risico-analyse.
 - Zoetermeer vraagt de ODH om de risico's te analyseren, maar maakt niet pro-actief een eigen lokale risico-analyse met het oog op deelname aan de ODH.
- 4 **Zicht op prestaties en doelmatigheid.** De gemeente heeft zicht op de hoeveelheid en soort activiteiten die de ODH voor Zoetermeer uitvoert, maar nog onvoldoende op de kwaliteit en doelmatigheid van die activiteiten:
 - De gemeente wordt formeel elk trimester en daarnaast ook tussentijds geïnformeerd over de voortgang in de uitvoering.
 - Met de ODH zijn Kritische Prestatie Indicatoren overeengekomen die zicht moeten geven op de kwaliteit van de taakuitvoering door de ODH. Tot op heden kan de ODH hier nog niet over rapporteren.
 - Zoetermeer heeft zicht op het aantal producten dat geleverd wordt voor de bijdrage van Zoetermeer. Er is geen zicht op de doelmatigheid van de ODH in vergelijking met andere Omgevingsdiensten: levert de ODH hetzelfde product binnen meer of minder geld en tijd dan andere Omgevingsdiensten?
- 5 **Sturen op maatschappelijke effecten.** Uitdaging voor de komende jaren is een doorontwikkeling naar het sturen op effecten en afrekenen op output:
 - Sturing vanuit de gemeente gebeurt nu nog op het niveau van financiën, gewenste activiteiten en prestaties. Een vertaling naar maatschappelijke effecten ontbreekt.
 - Bij de start van de ODH is afgesproken om in 2016 om te schakelen naar outputfinanciering. Dit vraagt om een doorontwikkeling van het samenspel binnen de gemeente en tussen gemeente en ODH.

2.2 Aanbevelingen

- 1 **Ontwikkel samen met de ODH en de andere opdrachtgevers een gezamenlijke ontwikkelagenda voor de doorontwikkeling van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer:**
 - Stem regionaal af wat punten zijn die ook de andere opdrachtgevers van de ODH ontwikkeld zouden willen zien. Sluit vitale coalities om draagvlak te krijgen voor de ontwikkelagenda.
 - Probeer vanuit Zoetermeer in ieder geval de vijf belangrijke aandachtspunten voor doorontwikkeling uit de conclusies van dit onderzoek een plek te geven op deze ontwikkelagenda.
 - Betrek ook de gemeenteraad bij het opstellen van de ontwikkelagenda, met name als het gaat om de frequentie en inhoud van de informatievoorziening aan de raad en het sturen op effecten (zie aandachtspunten 4 en 5 uit de conclusies).
 - Formuleer per ontwikkelpunt wat de bijdrage van de ODH en de bijdrage van de gemeente Zoetermeer is bij het realiseren van de ontwikkeling. Punten als het ambtelijk-bestuurlijk samenspel en de duidelijkheid over de rollen eigenaar-opdrachtgever zal Zoetermeer vooral zelf moeten oppakken. Voor de andere punten is samenwerking noodzakelijk.
- 2 **Richt een transparant proces in voor bewaking van de voortgang en besluitvorming over de ontwikkelagenda.**
 - Maak de bespreking van de voortgang van de ontwikkelagenda bijvoorbeeld onderdeel van het periodieke accountoverleg tussen gemeente en ODH.
 - Creëer duidelijkheid over wie besluiten neemt over eventuele bijstellingen in de ontwikkelagenda.
- 3 **Destilleer als Zoetermeer welke punten uit de ontwikkelagenda gemeentebreed een worstelpunt zijn bij het opdrachtgeverschap richting verbonden partijen. Zet hier als eerste op in en maak hierbij gebruik van de Handreiking professioneel opdrachtgeverschap.**

Handreiking professioneel opdrachtgeverschap

Op voorhand zien we vijf belangrijke worstelpunten naar voren komen die ook in het opdrachtgeverschap richting andere samenwerkingsverbanden een belangrijke rol kunnen spelen:

- het onderscheid tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever;
- het sturen op maatschappelijke effecten;
- het ambtelijk-bestuurlijk samenspel;
- een systematische aanpak van het risicomanagement;
- het borgen van een integrale belangenafweging.

In de Handreiking professioneel opdrachtgeverschap die tegelijkertijd met dit onderzoek is opgeleverd, worden handvatten aangedragen om deze worstelpunten beheersbaar te maken.

Deel II: De onderbouwing

3 Introductie van het onderzoeksonderwerp

In dit hoofdstuk introduceren we eerst nader het onderwerp van het onderzoek: wat is en doet een Omgevingsdienst eigenlijk? Wat is precies opdrachtgeverschap en hoe verschilt dit van eigenaarschap? Waarom is risicomanagement hierbij relevant?

3.1 Omgevingsdiensten

In 2008 constateert de commissie Mans dat wet- en regelgeving op het gebied van milieu, ruimte en bouwen in Nederland nog onvoldoende professioneel en adequaat gehandhaafd wordt. Ook constateert de commissie dat handhaving te versnipperd is georganiseerd en de komende jaren alleen maar complexer wordt. Het advies van de commissie is om een 25 tot 30-tal regionale uitvoeringsorganisaties (Omgevingsdiensten) op te richten. Het bundelen van capaciteit, deskundigheid en financiële middelen zou moeten leiden tot professionalisering van de handhaving.

Het rapport brengt twee belangrijke bewegingen op gang:

- 1 **Opschaling:** het Kabinet schaaft zich achter het advies van de Commissie Mans. In 2009 wordt overeenstemming bereikt met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten over de oprichting van de Omgevingsdiensten. Ook bereiken de partijen een akkoord over het Basistakenpakket dat gemeenten en provincies in ieder geval aan deze Omgevingsdiensten moeten overdragen. Daarbij is besloten dat niet alleen taken op het gebied van handhaving naar de Omgevingsdiensten gaan, maar ook taken op het gebied van vergunningverlening en toezicht. Inmiddels zijn in heel Nederland Omgevingsdiensten actief en hebben alle gemeenten en provincies de taken uit het basispakket overgedragen.
- 2 **Aanscherping kwaliteitscriteria:** de constatering van de commissie Mans dat de kwaliteit van handhaving te wensen over laat, heeft geleid tot een aanscherping van de kwaliteitseisen. Op landelijk niveau zijn er nieuwe kwaliteitscriteria opgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze kwaliteitscriteria zijn een belangrijke maatstaf voor het succes van de nieuwe Omgevingsdiensten: zij zullen bij het uitvoeren van hun taken aan deze criteria moeten voldoen.

3.2 Eigenaarschap en opdrachtgeverschap

Voor veel gemeenschappelijke regelingen, waaronder de Omgevingsdiensten, geldt dat de deelnemende gemeenten zowel opdrachtgever als eigenaar zijn. Vanuit de rol van opdrachtgever stuurt de gemeente op het realiseren van maatschappelijke effecten binnen gestelde financiële kaders. Vanuit de rol van eigenaar wordt er gestuurd op de interne bedrijfsvoering van het samenwerkingsverband, met oog op het bewaken van de continuïteit van de verbonden partij en het beheersen van de financiële en bestuurlijke risico's voor de eigenaar.

Door deze dubbelrol dient de gemeente naast het publieke belang ook het private belang van de verbonden partij'. De gemeente heeft dus 'twee petten op', waarbij 'dat doen wat goed is voor de samenleving' niet altijd hoeft overeen te komen met 'dat doen wat goed is voor de verbonden partij'. Bijvoorbeeld:

Vanuit de opdrachtgeversrol wil de gemeente een hoge kwaliteit en naar behoefte maatwerk van dienstverlening tegen een zo laag mogelijke prijs.	Vanuit de eigenaarsrol wil de gemeente dat de verbonden partij stabiel is en geen structurele verliezen leidt. Standaardisatie van producten kan hier aan bijdragen, net als een prijsniveau dat de kosten dekt en waarmee risico's opgevangen kunnen worden.
--	--

In de praktijk is het sturen van samenwerkingsverbanden door de dubbelrol en de mogelijke botsing van belangen gecompliceerd. We onderscheiden daarbij drie sturingsopgaven. Voor een effectieve sturing van de Omgevingsdienst is het van belang deze sturingsopgaven te beheersen:

- 1 Het is een vak apart om goed om te gaan met verschillende rollen en de verschillende belangen van de gemeente in die rollen. Aan de ene kant is de gemeente als eigenaar geïnteresseerd in besparing en beheersing van kosten. Aan de andere kant is de gemeente als opdrachtgever geïnteresseerd in het realiseren van de eigen inhoudelijke doelstellingen. Wellicht is voor die doelstellingen maatwerk nodig. Hoe meer maatwerk gemeenten willen, hoe minder groot de efficiencyvoordelen van het samenwerkingsverband. De uitdaging is tot een transparant systeem te komen waarbij maatwerk mogelijk is tegen aanvaardbare meerkosten.
- 2 Dit is extra lastig in een situatie waarbij uittreden niet mogelijk is of alleen tegen zeer hoge kosten. Bij afwezigheid van een 'exit-mogelijkheid' kunnen gemeenten hun wensen en belangen wel op tafel leggen, maar missen zij een instrument (dat een opdrachtgever normaal wel heeft) om het pleidooi kracht bij te zetten. Dit vermindert de noodzaak voor de opdrachtnemer om alles in het werk te stellen om invulling te geven aan de wensen van de opdrachtgever.
- 3 Het is nog gecompliceerder omdat er sprake is van gemeenschappelijke aansturing en toezicht door alle gemeenten in het samenwerkingsverband. Dat vraagt om afspraken over eenduidig optreden en het beslechten van meningsverschillen. Er kan een spanning bestaan tussen eenheid van aansturing en de eigen visie en wensen van individuele gemeenten.

Er zijn verschillende manieren waarop een gemeente op bestuurlijk niveau de twee rollen kan beleggen, om de problematiek van 'dubbele petten' te beheersen:

- Strikte scheiding tussen opdrachtgeverschap en eigenaarschap. De bestuurder die inhoudelijk opdrachtgever is, zit niet in het DB of AB. Nadeel is dat er wellicht weinig inhoudelijke kennis van zaken binnen het bestuur aanwezig is.

¹ Bron: Deloitte, *Gemeente Governance: Handboek Verbonden partijen 'Twee voeten in een sok*.

- Opdrachtgeverschap en eigenaarschap worden in één bestuurder verenigd: deze is verantwoordelijk voor opdrachtverstrekking en zit ook in DB en AB van het samenwerkingsverband.
- Twee bestuurders van de gemeente nemen plaats in het AB: één let op de belangen van de gemeente als opdrachtgever, de ander neemt meer de rol in van de gemeente als eigenaar.

Visie van Zoetermeer op rollen van opdrachtgever en eigenaar

In de Nota Verbonden Partijen van Zoetermeer wordt gesproken over de ‘dubbele petten-problematiek’. Zoetermeer onderkent dat de gemeente vanuit haar twee rollen verschillende belangen kan hebben. Dit maakt de positie van een wethouder die zowel opdrachtgever als eigenaar is complex: soms behartigt hij het belang van de gemeente als opdrachtgever, soms het belang van het samenwerkingsverband. In het kader van deze problematiek hanteert Zoetermeer onder andere de volgende beleidsrichtlijnen:

- Het vakinhoudelijk collegelid neemt plaats in het AB en zoveel mogelijk ook in het DB.
- Voordat de samenwerking start moet helder zijn welke protocollen gelden als een bestuurder in een situatie terechtkomt waar de belangen van het samenwerkingsverband conflicteren met de belangen van de gemeente.
- Het college zorgt altijd voor het 4-ogen principe: altijd zijn twee collegeleden verantwoordelijk voor het bestuur van een verbonden partij.

In een rapport over de GGD, opgesteld in opdracht van de wethouders Financiën van de regio Haaglanden, worden per rol de volgende activiteiten gedefinieerd:

Gemeente als eigenaar	Gemeente als opdrachtgever
Besluitvorming en kunnen ingrijpen daarop.	Formuleren van beleid (wat zijn de beoogde effecten en te realiseren producten).
Bewaken van de continuïteit en het rendement van de partij als geheel.	Opstellen van contracten (nadere afspraken per product, dienst, bijdrage, informatie, etc.)
Risicomanagement.	Bewaken van een juiste levering (inclusief de daaraan verbonden kwaliteit).
Vorbereiden vergaderingen.	Beoordelen van de prijs (inclusief een toets op de marktconformiteit).
Oordeelsvorming o.b.v. producten uit de P&C-cyclus.	Periodiek evalueren van de mate waarin de gestelde doelen met de gekozen werkwijze worden gerealiseerd.

Het rapport wijst op de risico's die samenhangen met het Zoetermeerse uitgangspunt dat de vakinhoudelijke wethouder in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt. De rollen van eigenaar en opdrachtgever (waarbij dus verschillende belangen kunnen spelen) zijn zo verenigd in één persoon. Hoewel dit risico's met zich meebrengt, heeft het ook duidelijk voordelen ten opzichte van het scheiden van deze rollen over 2 wethouders: het zorgt voor minder ruis en bureaucratie en de materiedeskundigheid wordt versterkt.

Het benoemen van activiteiten per rol (zoals in het GGD-rapport) kan helpen bij het inzichtelijk krijgen van de verschillen tussen opdrachtgever en eigenaar. Tegelijkertijd is het belangrijk hierbij scherp in beeld te houden dat het onderscheid tussen de rollen vanuit verschillende aspecten belicht kan worden:

- 1 Belangen: welk belang stelt de (vertegenwoordiger van de) gemeente voorop? Dat van eigenaar of opdrachtgever?

- 2 Bevoegdheden: welke bevoegdheid wordt uitgeoefend en vanuit welke rol komt deze de uitvoerbaar toe?
- 3 Activiteiten: bij welke rol past een uitgevoerde activiteit?

Enkel het inzichtelijk maken van de activiteiten die bij eigenaarschap en bij opdrachtgeverschap horen, volstaat niet om het onderscheid tussen de rollen helder te krijgen. Een gemeente kan immers in activiteiten die hij theoretisch vanuit de ene rol uitvoert, in de praktijk de belangen uit de andere rol laten doorklinken. De activiteiten, bevoegdheden en belangen van eigenaar en opdrachtgever zijn in theorie goed te scheiden, maar kunnen in de praktische invulling meer door elkaar lopen.

Verhouding DB-AB

In besturen van Gemeenschappelijke Regelingen (zoals de ODH) is geen sprake van dualisme. Dit is een extra complicerende factor in de governance. Zo kan een bestuurder in het AB tegen een besluit stemmen, maar dit als DB'er vervolgens wel moeten uitvoeren. Andersom kan het gebeuren dat een bestuurder in het AB tegen een voorstel stemt van het DB waar hij/zij deel van uitmaakt. Vaak is de vraag vanuit welke positie een collegelid in het bestuur van een GR zit hierbij het discussiepunt: als behartiger van de belangen van de GR of als behartiger van de belangen van de gemeente?

3.3 Risicomanagement bij verbonden partijen

Landelijk meer aandacht voor risicomanagement

Uit een groot aantal rekenkameronderzoeken blijkt dat het risicomanagement ten aanzien van verbonden partijen in veel gemeenten niet op orde is.² Wel staat het bij steeds meer gemeenten hoog op de agenda. Vaak zijn financiële tegenvallers bij een verbonden partij aanleiding voor alle partijen om scherper te sturen op het in kaart brengen en beheersen van risico's.

² Zie bijvoorbeeld onderzoeken naar verbonden partijen door de Rekenkamercommissie Rheden (2013), Rekenkamer Leeuwarden (2010), Rekenkamer West Brabant (2015) en Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten, Oegstgeest en Leidschendam-Voorburg (2014).

Professioneel risicomanagement

Professioneel risicomanagement vraagt allereerst om inzicht in de risico's. Via een systematische aanpak moet per risico periodiek in kaart worden gebracht:

- wat de kans is dat het risico zich voordoet;
- wat de aard van de impact van het risico is (zowel financieel, maar ook bijvoorbeeld bestuurlijk en maatschappelijk);
- wat de omvang van de impact van het risico is;
- welke maatregelen zijn genomen om het risico beheersbaar te maken;

Op basis van goed overzicht over de risico's kunnen vervolgens afspraken worden gemaakt over het weerstandsvermogen:

- hoe groot moet het weerstandsvermogen zijn om de risico's te kunnen opvangen?
- waar wordt dit weerstandsvermogen opgebouwd? Bij de afzonderlijke deelnemers of in het samenwerkingsverband?

Als eigenaar die een financieel en bestuurlijk belang heeft in een verbonden partij, zal de gemeente vooral de bestuurlijke en financiële risico's willen monitoren. Vanuit de rol van opdrachtgever staan met name de maatschappelijke risico's centraal.

Beleid in Zoetermeer

In Zoetermeer heeft de aandacht voor risicomanagement bij verbonden partijen een impuls gekregen door de financiële problematiek bij onder andere de GGD. Naast de al bestaande 'Nota weerstandsvermogen en risicomanagement' (2010), is daarom in 2012 de 'Discussienotitie Toezicht en risicobeheersing verbonden partijen en garantstellingen' opgesteld. In beide stukken staan met name de financiële risico's die gepaard gaan met eigenaarschap centraal. Uitgangspunt van Zoetermeer is dat risico's binnen de begroting van de verbonden partij kunnen worden opgevangen. Als dit niet mogelijk is, moeten ze opgevangen worden door het weerstandsvermogen van de gemeente Zoetermeer aan te spreken. Om risico's beheersbaar te houden worden in de discussienotitie uit 2012 verschillende maatregelen aangekondigd, zoals:

- het aanscherpen van de aandacht voor risicomanagement bij verbonden partijen;
- meer samenwerking zoeken met andere deelnemende gemeenten;
- periodieke gesprekken met de verbonden partijen over de financiële rapportages.

Ook in de in 2014 vernieuwde 'Nota verbonden partijen' is aandacht voor risicomanagement. Vastgelegd is onder meer dat bij het oprichten van een gemeenschappelijke regeling afspraken moeten worden gemaakt over de verdeling van financiële risico's tussen de deelnemers.

De toenemende aandacht voor de risico's bij verbonden partijen is ook vertaald in de gemeentelijke P&C-stukken. Zo is, nadat dit een aantal jaren ontbrak, in de programmabegroting 2015-2018 weer per verbonden partij een blokje opgenomen over de risico's. Ook probeert de gemeente, onder andere door deel te nemen aan het Veranderlab Strategisch Risicomanagement, er voor te zorgen dat er op management-, directie- en bestuurlijk niveau meer aandacht komt voor risico's.

4 Afspraken bij de start van de Omgevingsdienst Haaglanden

In dit hoofdstuk vertalen we de theorie uit hoofdstuk 3 naar de Omgevingsdienst Haaglanden. We beschrijven de afspraken die zijn gemaakt over opdrachtgeverschap, eigenaarschap en risicomanagement bij dit samenwerkingsverband.

4.1 Oprichting Omgevingsdienst Haaglanden

Begin 2010 tekenen de gemeenten uit de regio Haaglanden, de provincie Zuid-Holland en het Stadsgewest Haaglanden een intentieverklaring tot het realiseren van een Omgevingsdienst Haaglanden. Later wordt besloten dat deze Omgevingsdienst de vorm krijgt van een openbaar lichaam op basis van een gemeenschappelijke regeling. De stuurgroep ODH (die de oprichting voorbereidt) stelt begin 2012 het bedrijfsplan en de concepttekst van de Gemeenschappelijke Regeling vast. In het bedrijfsplan wordt een ambitieuze doelstelling neergelegd. Samengevat moet de Omgevingsdienst meer kwaliteit realiseren voor minder geld.

Doelstelling Omgevingsdienst volgens Bedrijfsplan

- a De ODH zorgt er voor dat de taakuitvoering gaat voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen, onder voorwaarde dat zij daarvoor de opdracht en de financiële middelen krijgt.
- b De ODH zorgt voor een goede afstemming/samenwerking met partijen.
- c De ODH zorgt voor een zo eenduidig mogelijke taakuitvoering in het gehele gebied van Haaglanden, met maatwerkafspraken als het gaat om ambities en bestuurlijke keuzes van de individuele organisaties.
- d De ODH zorgt er voor dat de taakuitvoering beduidend efficiënter gaat plaatsvinden dan de som van de huidige taakuitvoering per einde van 2010.
- e De ODH zorgt voor een breder pallet aan ontwikkelingsmogelijkheden in termen van specialismenvorming en doorgroeimogelijkheden dan de huidige die er zijn binnen de deelnemende organisaties.
- f De ODH zorgt er voor dat specifieke expertise, waaronder die voor de glastuinbouw, wordt geborgd en waar mogelijk verder wordt uitgebouwd.

(Bron: Omgevingsdienst Haaglanden, *Bedrijfsplan Naar een professionele Omgevingsdienst Haaglanden*, 11 januari 2012).

De deelnemende gemeenten en provincie hebben in het Bedrijfsplan ook aangegeven welke taken zij minimaal door de ODH zullen laten uitvoeren. Zoetermeer heeft hierbij (net als de meeste gemeenten die deelnemen in de ODH) gekozen voor het zogenaamde Basistakenpakket+. Dit betreft het takenpakket dat de gemeente moet overdragen aan de ODH, aangevuld met vrijwel alle andere gemeentelijke taken op milieugebied.³

³ Bij de start van de ODH konden de deelnemende gemeenten kiezen uit vier ‘pakketten’. Pakket 1 was het Basistakenpakket dat alle gemeenten moeten overdragen aan de Omgevingsdiensten. Pakket 2, 3 en 4 bouwen hier op voort waarbij respectievelijk de overige wettelijke milieutaken, milieu-inbreng in ruimtelijke plannen / programmataken en bouwgerelateerde uitvoerende en adviestaken worden toegevoegd.

4.2 Gemeenten als opdrachtgever en eigenaar van de ODH

Opdrachtgeverschap

Het goed vormgeven van het opdrachtgeverschap werd bij de start van de ODH als belangrijke uitdaging gezien. Voorafgaand aan de ODH voerden de gemeenten de overgedragen taken zelf uit. Er was nog geen sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. In de bijlagen bij het Bedrijfsplan van de ODH wordt een toekomstbeeld geschetst van de manier waarop invulling moet worden gegeven aan het opdrachtgeverschap. Via een groeiscenario moet dit toekomstbeeld binnen een periode van drie jaar worden bereikt.

Een belangrijk uitgangspunt in het toekomstbeeld is dat gemeenten gaan sturen op maatschappelijke effecten ('outcome') en afrekenen op uitvoeringsprestaties ('output'). Dit wil zeggen dat de gemeente op basis van de eigen beleidskaders aan de ODH laat weten welke effecten bereikt moeten worden. De ODH stelt op basis hiervan een plan op waarin duidelijk wordt welke/hoeveel producten met welke kwaliteit en tegen welke prijs gerealiseerd zullen worden. De gemeente controleert vervolgens of de ODH de afgesproken prestaties ook levert.

In onderstaande tabel uit het bedrijfsplan is geprobeerd duidelijk te maken wat hierbij de taken van gemeente en ODH zijn in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer.

Gemeente of provincie (opdrachtgever)	ODH (opdrachtnemer)
– Formuleert milieu-, bodem-, groen- en waterdoelen op het niveau van outcome in een uitvoeringsbeschrijving – Keurt het jaarlijks door de ODH op te stellen werkplan goed en geeft vervolgens de opdracht aan de ODH om dit werkplan uit te voeren – Stelt jaarlijks naar aanleiding van de conceptbegroting van de ODH de gemeentelijke of provinciale bijdrage vast – Beschikt op vaste momenten over voortgangsrapportages met betrekking tot taken en budget van de ODH – Gaat naar aanleiding van de voortgangsrapportages op vaste momenten, maar ook daarbuiten, het gesprek aan met de ODH over de output in relatie tot de oorspronkelijk gedachte outcome – Stuurt bij op de outputafspraken indien de voortgangsrapportages of overleggen daar aanleiding toe geven – Verstrekt in voorkomende gevallen tussentijdse opdrachten aan de ODH op basis van offerte – Stemt, waar nodig en zinvol, af met andere opdrachtgevers (interactie tussen gemeenten in Haaglanden en de provincie) – Zet zich in om, vanuit een opdrachtgeversrol, opdrachtrealisatie door de ODH te vereenvoudigen	– Doet voorstellen hoe de gestelde outcomedoelen worden vertaald naar operationeel niveau in uitvoeringskaders die richting geven aan het werkplan van de OD's – Doet voorstellen welke instrumenten toegepast dienen te worden om de doelen te halen en welke output zal worden geleverd – Gaat met de opdrachtgever in overleg over de haalbaarheid vanuit uitvoeringsperspectief van de gewenste outcome en de vertaling van die outcome naar mogelijke output van de ODH – Stelt het werkplan op, gebaseerd op de operationele doelen, waarin de taken zijn opgenomen met prestaties, producten, eventuele mijlpalen en begroting – Stelt jaarlijks tijdig een conceptbegroting ter beschikking aan de opdrachtgevers ter vaststelling van de bijdrage – Rapporteert op vaste momenten over de voortgang met betrekking tot taken en budget – Gaat met de opdrachtgever gevraagd en ongevraagd het gesprek aan over de aansluiting van de output in relatie tot de oorspronkelijk gedachte outcome – Verstrekt in het kader van tussentijdse opdrachten op basis van beschikbare capaciteit desgevraagd een offerte aan de opdrachtgever

In het bedrijfsplan is afgesproken dat het ‘sturen op outcome, afrekenen op output’ ondersteund wordt door na 3 jaar om te schakelen naar outputfinanciering.

De situatie tot 2016: inputfinanciering	Beoogde situatie vanaf 1 januari 2016: outputfinanciering
In het Bedrijfsplan is vastgelegd dat de ODH de eerste jaren wordt gefinancierd op basis van een inputmodel. Dit wil zeggen dat de gemeenten bijdragen naar rato van het aantal fte dat ze bij de start van de ODH hebben ingebracht. Deze input bepaalt hoeveel werk er voor de gemeente verzet kan worden.	Het plan is om vanaf 2016 te gaan werken op basis van outputfinanciering: niet het aantal ingebrachte fte, maar de hoeveelheid geleverde producten bepaalt de financiële bijdrage die de gemeente moet leveren.

In het Bedrijfsplan en Inrichtings- en Personeelsplan van de ODH is vastgelegd dat er Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) gesloten zullen worden met de opdrachtgevers. In deze DVO's maakt de ODH voor langere tijd afspraken met de individuele opdrachtgevers over:

- de diensten en producten die de ODH aan de opdrachtgever gaat leveren: welk ‘pakket’ neemt de gemeente af?;
- de gewenste kwaliteit en prijs van deze producten;
- de momenten waarop detailinvulling van de uit te voeren werkzaamheden (zoals het opstellen van een jaarplan) plaatsvindt;
- de manier waarop de uitvoering van de opdracht gemonitord word;
- de wijze waarop prijsbijstellingen kunnen plaatsvinden;
- de verdeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Uit efficiencyoverwegingen streeft de ODH naar één uniforme DVO waarin met alle individuele opdrachtgevers dezelfde afspraken worden gemaakt.

Rol gemeenteraad bij opdrachtgeverschap

Binnen de gemeente Zoetermeer verstrekt het college de opdracht aan de ODH. Dat mandaat ligt bij het college, waarbij de raad kaders stelt door het lokale Handhavingsbeleid vast te stellen. Het college houdt toezicht op de uitvoering van de opdracht door de ODH. De raad controleert via de rapportages uit de gemeentelijke P&C-cyclus of de doelen uit het lokale Handhavingsbeleid worden gerealiseerd.

Eigenaarschap

In de Gemeenschappelijke Regeling is vastgelegd hoe alle eigenaren van de ODH op bestuurlijk niveau vertegenwoordigd zijn. Het college van B&W van Zoetermeer mag één lid in het algemeen bestuur van de ODH benoemen. Indien het AB hiertoe besluit, kan het zijn dat de bestuurder van Zoetermeer ook in het dagelijks bestuur een plek krijgt. De afgelopen jaren is dit het geval geweest.

Leden van de gemeenteraad kunnen aan het AB en DB direct of via hun eigen bestuurder vragen om alle inlichtingen die zij verlangen. De bestuurders moeten deze volgens de GR dan ook verschaffen. De stukken van het AB zijn daarnaast openbaar: ze worden

gepubliceerd op de site van de ODH en aangeboden aan de griffie. De bestuurder die namens Zoetermeer in het AB zit koppelt na de AB-vergaderingen terug aan de raad wat er besproken is.⁴ Ook krijgt de raad jaarlijks de gelegenheid om een zienswijze in te dienen op de begroting van de ODH, alvorens het AB deze vaststelt.

Binnen de ODH is er daarnaast een rekeningcommissie die is samengesteld uit één afgevaardigde van de gemeenteraad / Provinciale Staten van elke deelnemer. Deze commissie heeft tot taak het uitvoeren van het jaarrekeningonderzoek op basis waarvan zij het AB adviseert over vaststelling van de jaarrekening.

4.3 Afspraken over risicomanagement

In het Bedrijfsplan wordt het onderwerp risicomanagement vooral belicht vanuit de vraag hoe groot het weerstandsvermogen van de ODH moet zijn. Een hoog weerstandsvermogen zou de ODH gelegenheid bieden om risico's zelf op te vangen; een laag weerstandsvermogen zou betekenen dat de ODH bij elke tegenvaller moet aankloppen bij de eigenaren. In het bedrijfsplan wordt voorgesteld om een weerstandsvermogen van 5% van de jaarlijkse lasten te hanteren. Aangeraden wordt om na de start van de ODH een bedrijfsbrede risico-inventarisatie uit te voeren zodat besloten kan worden of dit afdoende is.

Daarnaast wordt het onderwerp risicomanagement nog op twee andere manieren geïntroduceerd:

- In het Bedrijfsplan is opgenomen dat in 2015 (2 jaar na aanvang van de ODH) een evaluatie zal worden uitgevoerd. Hierbij worden ook eventuele risico's (bestuurlijk, financieel, qua uitvoering) in kaart gebracht en waar nodig voorzien van een voorstel tot risico reductie.
- Daarnaast is in het Bedrijfsplan kort aandacht voor het risicomanagement dat samenhangt met de inhoudelijke taakuitvoering door de ODH. Toezicht en handhaving van bedrijven gebeurt immers risicogestuurd: hoe groter de risico's bij een bedrijf, hoe vaker er gecontroleerd wordt. In het Bedrijfsplan wordt geconstateerd dat de gemeenten en provincie zelf verantwoordelijk blijven voor het maken van keuzes hierin (hoe vaak moet er gecontroleerd worden bij een bepaald risicoprofiel), maar dat de ODH op termijn streeft naar harmonisering van deze keuzes.

⁴ Hiervoor staat het agendapunt 'terugkoppeling uit samenwerkingsverbanden' standaard op de agenda van de gemeenteraad.

5 Regie voeren

Toegepaste normen

Een goed opdrachtgever:

- Voorkomt afhankelijkheid van de opdrachtnemer. De opdrachtgever betaalt en bepaalt.
- Beschikt over voldoende informatie en inhoudelijke materiekennis om een goede opdracht te kunnen formuleren.
- Borgt samenwerking in het reguliere werkproces en de eigen organisatie, onder meer door invulling van de ambtelijke accounthoudersfunctie.
- Waarborgt continuïteit van dienstverlening door geen eisen te stellen die niet waargemaakt kunnen worden.
- Houdt toezicht op de afspraken, ziet er op toe dat hierover verantwoording wordt afgelegd en stuurt zonodig bij.

Kernbevindingen

- De ambtelijke accounthoudersfunctie wordt door Zoetermeer eenduidig en goed ingevuld. De ambtelijke accounthouder draagt zorg voor eenduidige en heldere opdracht van de gemeente Zoetermeer aan de ODH. De ambtelijk accounthouder houdt actief toezicht op de uitvoering van afspraken door de ODH en stuurt zonodig bij.
- Binnen Zoetermeer is voldoende inhoudelijke materiekennis aanwezig om goed uitvoering te kunnen geven aan het opdrachtgeverschap. De ambtelijk accounthouder werkt hiervoor samen met relevante afdelingen binnen de gemeente.
- Er zijn drie aandachtspunten die het voeren van regie (en daarmee goed opdrachtgeverschap) belemmeren:
 - (1) Het bedrijvenbestand van Zoetermeer is niet volledig actueel in beeld. Een opschoonactie moet hier het komende jaar verbetering in aanbrengen.
 - (2) De Dienstverleningsovereenkomst is nog niet afgesloten. Hierin moeten een aantal belangrijke afspraken voor het borgen van gemeentelijke regie vastgelegd worden.
 - (3) Het jaarwerkplan wordt niet voor de start van het nieuwe jaar definitief vastgesteld. Het werkproces voor het vaststellen van het jaarwerkplan is nog in ontwikkeling.

Regie als opdrachtgever

Drie factoren bevorderen het voeren van regie door de gemeente Zoetermeer:

- Bij het opstarten van de ODH is voldoende inhoudelijke kennis achtergebleven binnen de gemeente Zoetermeer. Hierdoor is de ambtelijke organisatie in staat om met voldoende kennis van zaken een opdracht te formuleren en de acties van de ODH te controleren.
- De ambtelijke accounthoudersfunctie is eenduidig ingevuld. Zowel binnen de gemeente als voor de contactpersonen binnen de ODH is duidelijk wie namens Zoetermeer de opdracht verstrekt.
- Er is voortdurend en constructief overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de uitvoering van de opdracht. De gemeente heeft met de ODH afgesproken dat er 3 keer per jaar op papier verantwoording plaats vindt over de uitvoering van de opdracht. Ook buiten deze formele momenten om, vraagt de gemeente de ODH actief om verantwoording af te leggen. Indien nodig stuurt de opdrachtgever bij.

Actief toezicht houden en bijsturen

De gemeente Zoetermeer wordt door de ODH ervaren als een partner die actief toezicht houdt op het nakomen van afspraken. De gemeente stelt hier gerichte vragen over en stuurt er actief op dat deze vragen ook beantwoord worden.

Dat Zoetermeer ook bijstuurt wanneer het niet gaat zoals de gemeente wil, blijkt uit een memo dat Zoetermeer en de andere opdrachtgevers in maart 2014 stuurden naar het directeurenoverleg van de ODH. Hierin uitten de opdrachtgevers hun ontevredenheid met het proces rondom het opstellen van het jaarwerkplan 2014. Dit heeft geleid tot verbeteringen bij het opstellen van het plan voor 2015.

Informatiepositie

Een volledig bedrijvenbestand is een belangrijke voorwaarde voor het kunnen verlenen van een goede opdracht. Het bedrijvenbestand laat immers zien hoeveel bedrijven er zijn, welke activiteiten zij uitvoeren en welk risicoprofiel daarbij hoort. Gedurende 2014 heeft onderzoek van de ODH aangetoond dat het bedrijvenbestand van Zoetermeer onvolledig is: “Het onderzoek maakt duidelijk dat in minimaal in één wijk een groot aantal bedrijven niet bekend is en dat in andere delen van Zoetermeer de mutatiegraad erg hoog is.”⁵ Het gaat hier om bedrijven met een laag risicoprofiel.

Dat het bedrijvenbestand groter blijkt te zijn dan gedacht, heeft gevolgen voor de opdrachtverstrekking in 2015. De ODH heeft aangegeven capaciteit tekort te komen om op al deze bedrijven toezicht te houden conform het Zoetermeerse beleid. Dit maakt dat Zoetermeer als opdrachtgever voor een keuze staat:

- Richting geven door meer budget vrij te maken voor de taakuitvoering door de ODH.
- Richting geven door de prioritering bij te stellen: minder toezicht houden op bedrijven met bepaalde risicoprofielen.
- Ruimte laten en de ODH uitdagen om met innovatieve oplossingen te komen waarmee binnen de beschikbare capaciteit toch de beoogde effecten behaald kunnen worden.

Borgen regie in dienstverleningsovereenkomst

In het Bedrijfsplan en Inrichtings- en Personeelsplan van de ODH is afgesproken dat er meerjarige Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) gesloten zullen worden tussen de ODH en de deelnemers. In september 2013 heeft het DB een concept-DVO besproken. Hierin staan onder meer de volgende bepalingen die de gemeentelijke regie borgen:

- De opdrachtgever stuurt jaarlijks voor het einde van het derde kwartaal een startbrief met de lokale kaders.
- De opdrachtnemer stelt naar aanleiding hiervan in het vierde kwartaal in samenspraak met de opdrachtgever een jaarwerkplan op.
- Opdrachtnemer rapporteert drie maal per jaar over de voortgang door middel van een trimesterverslag.

⁵ Zie Omgevingsdienst Haaglanden, Jaarrapportage 2014 gemeente Zoetermeer, conceptversie 6 februari 2015

Opvallend is dat deze DVO nooit formeel is ondertekend door de gemeente en de ODH. Hoewel het merendeel van de afspraken (zoals de verantwoording drie maal per jaar) wel wordt uitgevoerd, zijn deze afspraken dus niet formeel geborgd.

Proces opstellen jaarwerkplan

De jaarwerkplannen voor 2014 en 2015 zijn niet vastgesteld voorafgaand aan het jaar waar ze over gaan. Hoewel de onderlinge gesprekken over het jaarwerkplan steeds beter verlopen, zijn de gemeente en ODH nog zoekende naar een optimaal werkproces voor het opstellen van het jaarwerkplan.

Zoeken naar goed werkproces voor opstellen jaarwerkplan

- 2013 was het jaar waarin de Omgevingsdienst Haaglanden werd opgestart. In dit jaar is het jaarwerkplan nog door de gemeente Zoetermeer zelf opgesteld.
- Het opstellen van het jaarwerkplan 2014 ving aan met het versturen van de Startbrief door Zoetermeer op 2 oktober 2013. Eind november ontving Zoetermeer een concept-jaarwerkplan. Na een gesprek hierover ontving Zoetermeer pas eind februari 2014 een nieuwe conceptversie. In een memo van maart 2014 uiten de accounthouders van de opdrachtgevers hun onvrede over het proces. Het jaarwerkplan wordt uiteindelijk pas in april door het college van B&W vastgesteld.
- Voor het opstellen van het jaarwerkplan 2015 heeft Zoetermeer geen startbrief gestuurd. De accounthouder geeft aan dat een startbrief dit jaar niet nodig was aangezien het jaarwerkplan grotendeels volgt uit al eerder vastgelegde keuzes. Bovendien is er in 2015 gezien de beschikbare capaciteit weinig ruimte voor extra taken en activiteiten. De ODH heeft in november 2014 dus direct een concept-jaarwerkplan opgesteld en op basis daarvan zijn gemeente en ODH het gesprek aangegaan. Eind maart 2015 is het jaarwerkplan 2015 nog niet vastgesteld door het college van B&W: eerst moet het college nog een keuze maken over hoe de gemeente omgaat met het hierboven vermelde capaciteitstekort.

6 Richting geven

Toegepaste normen

Een goed opdrachtgever:

- Werkt met de andere opdrachtgevers actief toe naar het realiseren van een gemeenschappelijke opgave waarbij het lokale en regionale belang elkaar overlapt.
- Overbrugt belangentegenstellingen tussen opdrachtgevers om impasses te voorkomen.
- Articuleert wat hij belangrijk vindt en gerealiseerd wil hebben in de samenleving.
- Biedt helderheid over aanvaardbaarheid van risico's en gewenste beheersmaatregelen.
- Stuurt op het realiseren van lokaal maatwerk tegen een aanvaardbare prijs.
- Handelt voorspelbaar en wil niet telkens wat anders (wispelturig).

Kernbevindingen

- De gemeente Zoetermeer heeft samen met de andere deelnemende gemeenten overeenstemming bereikt over de gezamenlijke opgave die aan de ODH wordt meegegeven. Er zijn tot op heden geen onoverbrugbare belangentegenstellingen gebleken. De gemeente Zoetermeer voorkomt ook een dergelijke situatie door vooraf met de gemeenten op ambtelijk en bestuurlijk niveau af te stemmen.
- Zoetermeer articuleert als opdrachtgever op een heldere wijze het lokale beleid en gewenst lokaal maatwerk, en doet dat in het licht van een aanvaardbare prijs. Articuleren van de lokale vraag gebeurt in termen van gewenste activiteiten en prestaties (oftewel output). Een vertaling naar maatschappelijke effecten (oftewel outcome) ontbreekt.
- Inhoudelijk risicomanagement maakt onderdeel uit van de opdrachtverstrekking van Zoetermeer aan de ODH.
- Het college van B&W stelt de gemeentelijke opdracht jaarlijks vast, maar geeft niet actief invulling aan het articuleren van lokale prioriteiten.
- Raadsleden hebben geen zicht op de vertaling van de lokale beleidskaders in een opdracht aan de ODH.

Bepalen gemeenschappelijke opgave

Tijdens de vorming van de ODH heeft Zoetermeer met de andere opdrachtgevers overeenstemming bereikt over de opgave die aan de ODH is meegegeven. De opdrachtgevers en de ODH hebben vervolgens overeenstemming bereikt over de producten diensten catalogus (PDC) en in 2014 over de kritische prestatie indicatoren (KPI's). Hiermee is duidelijk welke producten de ODH moet kunnen leveren aan de gemeenten en hoe de kwaliteit van deze producten gemonitord wordt. In de Adviesgroep Account en Inhoud vindt afstemming plaats tussen de opdrachtgevende ambtenaren en de ODH over de punten die alle opdrachtgevers gezamenlijk aangaan.

Zoetermeer geeft richting aan activiteiten

Hoewel de DVO nog niet ondertekend is, geeft de gemeente Zoetermeer als opdrachtgever wel richting aan de activiteiten die de ODH voor Zoetermeer moet uitvoeren. Voornaamste instrumenten hiervoor zijn de gemeentelijke startbrief en de daaropvolgende gesprekken over het jaarwerkplan.

Het Zoetermeerse 'Handhavingsbeleid 2011-2014' is het voornaamste lokale beleidskader dat Zoetermeer meegeeft aan de ODH. Ook de door Zoetermeer vanaf 2011 ingezette inhaalslag op milieugebied, speelde de afgelopen jaren een belangrijke rol in

de opdrachtverstrekking. Hiernaast heeft de gemeente ook nog een beperkt aantal lokale accenten gelegd, zoals:

- De opdracht om op aanvraag geluidmetingen bij evenementen te verrichten.
- De opdracht om binnen het toezicht extra prioriteit te geven aan controle van de zwembaden in Zoetermeer.

Ruimte voor lokaal maatwerk is beperkt

Veel samenwerkingsverbanden worden opgericht met efficiencydoelstellingen. Dit leidt vaak tot een roep om harmonisatie en standaardisering: alleen zo zou efficiënter gewerkt kunnen worden. Gevolg is regelmatig dat er weinig ruimte meer is voor lokaal maatwerk.

Bij de Omgevingsdienst Haaglanden komt de roep om standaardisering niet alleen voort uit het streven naar efficiency, maar ook uit het streven naar een 'level playing field' voor bedrijven. In het Bedrijfsplan is als een van de aanleidingen voor de ODH opgenomen: "Meer gelijkheid in de uitvoering (meer rechtsgelijkheid voor bedrijven): gelijke monniken gelijke kappen, meer gelijkheid in kwaliteit en kwantiteit als het gaat om de uitvoering."

De deelnemers in de ODH hebben dus samen bepaald dat de ruimte voor lokaal maatwerk binnen de ODH beperkt moet zijn. De uitvoering van de werkzaamheden gebeurt voor alle gemeenten op dezelfde manier. Wel kunnen gemeenten besluiten de ODH opdracht te geven om extra taken uit te voeren. Ook is lokaal maatwerk mogelijk in de prioriteitstelling bij toezicht en handhaving.

Sturen op effecten gebeurt nog niet of nauwelijks

Ambitie bij de start van de ODH was dat de opdrachtgevers 'sturen op outcome, afrekenen op output'. De eerste jaren heeft de aandacht nog voornamelijk gelegen bij het overdragen van de reguliere taakuitvoering. De lokale kaders die Zoetermeer stelt, hebben met name betrekking op de activiteiten die de ODH moet uitvoeren ('output'). Het sturen op effecten ('outcome') komt nog niet uit de verf. Zo zijn de doelstellingen van de huidige coalitie op het gebied van duurzaamheid nog niet doorvertaald in een opdracht richting de ODH.

In de jaarwerkplannen van de ODH en andere documenten wordt niet duidelijk welke effecten gerealiseerd worden met de activiteiten en prestaties van de ODH (zoals bijvoorbeeld via de doelboom hiernaast). Daarnaast valt op dat er wel kwaliteits-indicatoren zijn vastgesteld, maar dat hierop geen streefcijfers worden geformuleerd. Oftewel: het is duidelijk hoe de ODH de kwaliteit in kaart zal brengen, maar de gemeente geeft niet aan welk kwaliteitsniveau hierbij verlangd wordt.



Figuur 6.1: fictieve doelboom op het taakveld van de ODH

Sturen op risicomanagement

De gemeente geeft als opdrachtgever actief richting aan de manier waarop de ODH om moet gaan met maatschappelijke risico's. In het gemeentelijke Handhavingsbeleid 2011-2014 is vastgelegd dat Zoetermeer risicogestuurd handhaaft. De controlefrequentie van bedrijven hangt kortom af van de milieucategorie van een bedrijf en de in het verleden geconstateerde overtredingen. Ook houdt de ODH op verzoek van de gemeente een lijst met aandachtsbedrijven bij. De voortgang van de vergunningverlening en het toezicht op deze bedrijven wordt tijdens de accountgesprekken (en indien nodig tussentijds) besproken.

Sturing vanuit het gemeentebestuur

Het geven van richting door Zoetermeer als opdrachtgever vindt tot nu toe met name op ambtelijk niveau plaats. Het college van B&W stelt de opdracht weliswaar definitief vast, maar de verantwoordelijke portefeuillehouders nemen niet actief regie op het stellen van lokale prioriteiten. Collegeleden geven in een interview aan dat de aandacht de afgelopen jaren vooral uitging naar het eigenaarschap en het tackelen van de opstartproblemen bij de ODH.

Uit interviews met leden van de gemeenteraad blijkt dat zij niet of nauwelijks een beeld hebben van de lokale prioriteiten die de gemeente meegeeft aan de ODH. Het belangrijkste lokale kader (het Handhavingsbeleid uit 2011) staat bij veel nieuwe raadsleden niet op het netvlies. Bovendien wordt sinds de start van de ODH het jaarwerkplan (dat nu het HUP Milieu van de gemeente is) niet meer ter kennisname aangeboden aan de gemeenteraad. Wel is de gemeenteraad de afgelopen jaren actief geïnformeerd door het college over de door de ODH afgeronde inhaalslag milieu.

Sturing gemeenteraad via de gemeentelijke P&C-cyclus

In de gemeentelijke jaarstukken 2013 en begroting 2014 zijn prestatie-indicatoren opgenomen ten aanzien van het taakgebied van de ODH. Het betreft bijvoorbeeld het percentage vergunningen dat tijdig verleend is en de mate waarin de doelstelling uit de opdracht aan de ODH gehaald worden. In de gemeentelijke begroting 2015 zijn deze indicatoren niet meer opgenomen. Bij het programma Veiligheid is enkel de volgende passage opgenomen: "De Omgevingsdienst Haaglanden (ODH) handhaaft volgens het jaarlijks opgestelde Werkplan ODH. De ODH staat voor professionele dienstverlening op gebied van milieuvergunningverlening en -handhaving. Uitgangspunten daarbij zijn slagvaardigheid en kwaliteit. De verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming en de uitvoering van deze taken ligt bij de deelnemende gemeenten." Zicht op lokale doelen of prioriteiten ontbreekt.

7 Ruimte laten

Toegepaste normen

Een goed opdrachtgever:

- Biedt passende flexibiliteit: waar dit moet een precies en sluitend bestek en waar dit kan ruimte voor invulling en innovatie vanuit het samenwerkingsverband.
- Voelt goed aan waar het nodig is om te sturen op activiteiten en waar op resultaten (waarbij het samenwerkingsverband zelf de weg kan vinden).
- Gaat als opdrachtgever niet op de stoel van de opdrachtnemer zitten door diepgaand in de werkprocessen en organisatie van het samenwerkingsverband in te breken.

Kernbevindingen

- De gemeente laat als opdrachtgever de ODH steeds meer ruimte om naar eigen inzicht de gewenste prestaties te realiseren.
- De gemeente en de ODH hebben afspraken gemaakt over de omgang met casus waarin grote belangen op het spel staan. Bestuurders van Zoetermeer ervaren dat zij, ondanks deze afspraken, niet altijd voldoende in de gelegenheid zijn om in dit soort casus een integrale belangenafweging te maken.

Meer ruimte voor ODH

De ODH ervaart dat de gemeente Zoetermeer als opdrachtgever de afgelopen jaren steeds meer vertrouwen toont in een goede uitvoering door de ODH. In de begintijd van de ODH wilde de gemeente nog meer op detailniveau weten wat de voortgang was in specifieke dossiers. Inmiddels ervaart de ODH dat Zoetermeer, vanuit het vertrouwen dat de ODH goed werk levert, meer ruimte laat.

ODH neemt ook de geboden ruimte

Zoetermeer geeft de ODH ruimte om goed invulling te geven aan de opdracht. Tegelijkertijd neemt de ODH ook de ruimte om de belangen van Zoetermeer in het oog te houden. “Zo was er laatst een bedrijf dat uit een andere gemeente vertrok en waarvan Zoetermeer een van de mogelijke vestigingslocaties was. Toen heeft de ODH contact gezocht met de gemeente om uit te leggen wat er milieutechnisch speelde rond dat bedrijf. Daar heeft de wethouder EZ van Zoetermeer dus ook in een vroeg stadium al rekening mee kunnen houden.”

Omgaan met botsende belangen

Belangrijk aandachtspunt bij het laten van ruimte aan de ODH is de omgang met dossiers waarin grote economische belangen in het geding komen. Denk aan een casus waarin een vergunning niet wordt verleend of besloten wordt over te gaan tot handhaving; acties die grote gevolgen kunnen hebben voor bedrijven en werkgelegenheid in Zoetermeer.

Voor de start van de ODH werden dit soort besluiten door het college genomen en werd daarbij door het college een belangenafweging gemaakt. Nu zijn deze besluiten gemandateerd aan de ODH en neemt die een besluit op basis van de geldende wet- en regelgeving en de door Zoetermeer meegegeven beleidskaders. In het mandaatbesluit is wel afgesproken dat de gemeente altijd wordt geïnformeerd bij “zwaarwegende omstandigheden en gebeurtenissen”. Ook moet er eerst overleg plaats vinden met de

gemeente in situaties waarin de uitoefening van de bevoegdheden naar verwachting “politieke en maatschappelijke gevolgen kan hebben of indien een besluit tot consequentie kan hebben dat de gemeente aansprakelijk zal worden gesteld”.

Ondanks de gemaakte afspraken, ervaren de betrokken Zoetermeerse bestuurders dat zij onvoldoende betrokken zijn bij het maken van een integrale afweging in dit soort casus. Zij zouden graag zien dat de belangen van ondernemers een meer prominente rol spelen in de besluitvorming. Dit hoeft niet altijd tot een ander besluit te leiden, maar kan ook al vertaald worden in het aanslaan van een andere toon richting bedrijven. Bestuurders gaan geregeld het gesprek aan met de ODH wanneer dit soort situaties spelen. In de ogen van de ODH heeft dit nooit tot “onoverkomelijke problemen” geleid.

8 Rolverdeling goed hanteren

Toegepaste normen

Een goed opdrachtgever organiseert een professionele werkwijze en voldoende checks and balances om conflicten in de dubbelrol eigenaar en opdrachtgever te voorkomen.

Kernbevindingen

- Er is binnen de gemeente Zoetermeer geen gemeenschappelijk beeld van het onderscheid tussen de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Dit wordt mede veroorzaakt door het gedurende lange tijd beleggen van beide rollen bij één bestuurder.

Opdrachtgever en eigenaar

De afgelopen twee jaar zijn veel collegeleden van Zoetermeer betrokken geweest in de rol van eigenaar en/of opdrachtgever van de ODH. Gedurende grote periodes is het eigenaarschap en opdrachtgeverschap daarbij (deels) verenigd geweest binnen één bestuurder.

Periode	Opdrachtgeverschap		Eigenaarschap
	Vergunningen	Handhaving	
April 2013 – Juni 2014	Wethouder Van Domburg	Burgemeester Aptroot	Burgemeester Aptroot
Juni 2014 – November 2014	Wethouder Rosier	Wethouder van Leeuwen	Wethouder van Leeuwen
November 2014 – Juli 2015	Wethouder Rosier	Burgemeester Aptroot	Wethouder van Leeuwen
Vanaf juli 2015	Wethouder Rosier	Burgemeester Aptroot	Wethouder Paalvast

De recent gemaakte keuze om het opdrachtgeverschap en eigenaarschap te scheiden, is met name gemaakt met het oog op een herverdeling van de werklust binnen het college. Het betreft geen principiële keuze voor het scheiden van beide rollen.

Uit gesprekken blijkt dat het op bestuurlijk niveau beleggen van de rollen van opdrachtgever en eigenaar bij één persoon, bijdraagt aan een gebrek aan helderheid over wanneer de gemeente handelt als opdrachtgever en wanneer als eigenaar. Dit is terug te zien in enkele voorbeelden:

- Ambtenaren verschillen van mening over de vraag of de gemeente als eigenaar of als opdrachtgever handelt bij het versturen van de kaderbrieven ten behoeve van de begroting van de ODH.
- Voor ambtenaren is het niet duidelijk bij welke bestuurder ze (als de rollen gescheiden zijn) moeten aankloppen nu blijkt dat de beschikbare capaciteit niet voldoende is om invulling te geven aan de lokale beleidskaders.

Grip als eigenaar problematischer dan grip als opdrachtgever

In de gesprekken binnen Zoetermeer blijkt dat de gemeente het vanuit de eigenaarsrol lastig vindt om grip te houden op de ODH. Een tweetal punten speelt hierbij met name een rol:

- 1 Betrokken bestuurders en ambtenaren ervaren een gebrek aan transparantie vanuit de ODH op de (financiële) onderwerpen die de gemeente als eigenaar aangaat. Als voorbeelden worden het opstellen van de risico-analyse van de ODH, de jaarrekening van de ODH en de discussie over de loonsomproblematiek genoemd. Bij al deze onderwerpen moeten de betrokken ambtenaren herhaaldelijk aandringen op het verstrekken van nadere informatie.
- 2 Het lukt niet altijd om de door ambtenaren in annotaties voorbereide standpunten ook helder naar voren te krijgen in de bestuursvergaderingen. Hiervoor worden verschillende mogelijke verklaringen gegeven:
 - De beperkte tijd die beschikbaar is bij de bestuursvergaderingen: vaak is het een overvolle agenda en kan je dus ook niet op alles uitgebreid ingaan.
 - De inhoudelijke complexiteit van zowel de financieel-technische maar ook de milieu-inhoudelijke onderwerpen. Voor bestuurders kan het lastig zijn om in discussies daarover overtuigend een punt in te brengen.
 - De manier waarop de discussies in de besturen van de ODH verlopen. Verschillende betrokkenen spreken over ‘rommelige vergaderingen’ waarin discussies dreigen te ‘verzanden’: “Dit zag je bijvoorbeeld bij de discussie in het bestuur over de uitkomst van de taskforce loonsomproblematiek. De bestuurder van Zoetermeer en ook van de andere grote spelers hadden daarbij meegekregen vanuit hun ambtenaren dat ze de resterende onduidelijkheid over de jaren 2015 en 2016 moesten agenderen, maar op een of andere manier lukt het dan toch niet om dat goed besproken te krijgen.”

9 Relaties bouwen en borgen

Toegepaste normen

Een goed opdrachtgever zorgt voor goed samenspel met de opdrachtnemer, met de andere opdrachtgevers en intern tussen de verschillende betrokken lagen.

Kernbevindingen

- Er is goed samenspel tussen de gemeente Zoetermeer en de ODH en de gemeente Zoetermeer en collega-opdrachtgevers.
- Het ambtelijk-bestuurlijk samenspel binnen de gemeente Zoetermeer is een aandachtspunt, want:
 - 1 Op ambtelijk en bestuurlijk niveau wordt anders aangekeken tegen de omgang met casus waarbij economische belangen spelen;
 - 2 Op bestuurlijk niveau is nagenoeg geen zicht op de kwaliteit van activiteiten en prestaties van de ODH.

Samenspel met de ODH

Zowel de ODH als de gemeente Zoetermeer ervaren dat er op ambtelijk niveau goed samenspel is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. In de ogen van de ODH is sprake van goede intermenselijke verhoudingen en is de informatievoorziening vanuit Zoetermeer van goede kwaliteit en professioneel. In de ogen van de gemeente Zoetermeer is sprake van korte lijnen en een goede verstandhouding.

Ambtelijk-bestuurlijk samenspel binnen Zoetermeer

De ODH vindt het opvallend dat er met name overleg is met de ambtelijk accounthouder en haar teamleider enerzijds en de betrokken bestuurder anderzijds. De lagen van de ambtelijke organisatie die daartussen zitten, zijn voor de ODH niet in beeld. Tot nu toe ervaart de ODH echter niet dat dit problematische situaties oplevert. Ook binnen de gemeente wordt dit niet als problematisch ervaren: voorafgaand aan vergaderingen is er altijd overleg tussen de betrokken ambtenaren en bestuurders. Aandachtspunt is wel de terugkoppeling door de bestuurders na afloop van de vergaderingen: deze is niet structureel geregeld.

Uit de gesprekken voor dit onderzoek blijkt dat bij het opdrachtgeverschap betrokken ambtenaren en bestuurders niet ten aanzien van alle onderwerpen op één lijn zitten:

- er wordt anders aangekeken tegen het optreden van de ODH in casus waarin economische belangen op het spel staan. Op bestuurlijk niveau is er onvrede over de manier waarop de ODH handelt in dit soort situaties: te veel naar de regel en te weinig naar de geest van de wet. Op ambtelijk niveau is er meer begrip voor de manier waarop de ODH handelt: dit is conform de eigen gemeentelijke kaders en de door de gemeente verstrekte opdracht. Betrokken ambtenaren zouden graag zien dat bestuurders en de ODH structureel een aantal keer per jaar om de tafel zitten. Door een aantal casus te bespreken kunnen beide partijen dan meer begrip kweken voor elkaars handelswijze en belangen.

- op ambtelijk niveau is er vertrouwen in een kwalitatief goede uitvoering van de taken door de ODH. Bestuurders (en raadsleden) geven aan geen zicht te hebben op de kwaliteit van de uitvoering. Hierdoor ervaren zij een gebrek aan grip.

Samenspel met collega-opdrachtgevers

De gemeente Zoetermeer heeft goed contact met de collega-opdrachtgevers. Het overleg tussen de opdrachtgevers vindt primair plaats in de Adviesgroep Account en Inhoud. In dit orgaan zitten de accounthouders van alle opdrachtgevers en de ODH en wordt afgestemd over punten die alle opdrachtgevers gezamenlijk aangaan. Ook worden alle stukken van het Managementoverleg, het DB en het AB in dit overleg voorbesproken.

De opdrachtgevers slagen er in om de krachten wanneer nodig te bundelen. Zo stuurden de opdrachtgevers in maart 2014 een gezamenlijke memo aan het Directeurenoverleg van de ODH waarin ze hun ongenoegen uitten over het proces van het opstellen van het jaarwerkplan 2014. Het proces van het opstellen van het jaarwerkplan 2015 is vervolgens al meer naar tevredenheid van de opdrachtgevers verlopen.

10 Grip op resultaat

Toegepaste normen

Goed opdrachtgeverschap leidt er toe dat:

- De doelen die de gemeente voor ogen heeft met de samenwerking worden gerealiseerd. Het gaat daarbij om gemeenschappelijke en om lokale doelen.
- De kosten om de doelen te realiseren in verhouding staan tot de baten (doelmatigheid).

Kernbevindingen

- De gemeente heeft goed zicht op de hoeveelheid producten die de ODH voor Zoetermeer levert.
- Met de ODH zijn Kritische Prestatie Indicatoren overeengekomen die zicht moeten geven op de kwaliteit van de taakuitvoering door de ODH. Tot op heden kan de ODH hier nog niet over rapporteren.
- Zoetermeer heeft zicht op doelmatigheid in de zin van het aantal producten dat geleverd wordt voor de bijdrage van Zoetermeer. Er is geen zicht op de doelmatigheid van de ODH in vergelijking met andere Omgevingsdiensten.

Zicht op uitvoering activiteiten

Drie maal per jaar geeft de ODH zicht op de uitvoering van het jaarwerkplan. De eerste twee maal gedurende het jaar in de vorm van tabellen met een puur kwantitatief overzicht van de uitgevoerde producten. Dit wordt afgezet tegen het aantal producten dat voorzien was in het jaarplan.

Aan het eind van het jaar ontvangt de gemeente naast deze tabellen ook een jaarrapportage. Hierin geeft de ODH een nadere toelichting op de bijzonderheden die de ODH in de uitvoering is tegengekomen.

Voorbeelden van bijzonderheden uit de jaarrapportage 2014

- Het aantal aanvragen voor een vergunning in het kader van de Wet Milieubeheer lag beduidend lager dan verwacht. De aanvragen waren echter wel complex en erg intensief.
- De uitvoering van het planmatig toezicht stond in 2014 enigszins onder druk als gevolg van het onverwacht hoge aantal klachten dat afgehandeld moest worden. Zo waren er ongeveer 170 overlastmeldingen. Toch is 97% van het planmatig toezicht uitgevoerd.
- Steekproeven hebben aan het licht gebracht dat minimaal in één wijk van Zoetermeer een groot aantal bedrijven staat die niet zijn opgenomen in het inrichtingenbestand.
- Bij 71% van alle door de ODH in Zoetermeer gecontroleerde bedrijven werd tijdens de eerste controle geen overtreding geconstateerd.

(Bron: Omgevingsdienst Haaglanden, Jaarrapportage 2014 gemeente Zoetermeer, conceptversie 6 februari 2015).

De jaarrapportage geeft ook zicht op de mate waarin de lokale wensen van Zoetermeer zijn gerealiseerd. Zo is in de Jaarrapportage 2014 opgenomen dat de inhaalslag milieu per 1 juli 2014 is afgerond.

Om zicht te houden op de kwaliteit van de uitvoering, zijn de gemeenten en de ODH in 2014 per product KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) overeengekomen. Omdat de

systemen bij de ODH die zicht moeten bieden op de resultaten op deze KPI's nog niet volledig ontwikkeld waren, heeft de ODH in de jaarrapportage van 2014 geen verantwoording kunnen afleggen over de KPI's. In het concept-jaarwerkplan voor 2015 kondigt de ODH aan dat de organisatie gedurende het komende jaar wel verantwoording af zal leggen over de KPI's.

Betrokken bestuurders en raadsleden geven aan dat bij hen het zicht op de prestaties van de ODH ontbreekt. Zij hebben geen reden om aan te nemen dat de kwaliteit van de taakuitvoering niet in orde is, maar hebben tegelijkertijd geen zicht op de manier waarop en mate waarin dit geborgd is. In hun ogen zou de ODH ook actiever verantwoording af kunnen leggen over de geleverde prestaties, bijvoorbeeld door dit ook op te nemen in de jaarstukken.

Raadsleden hebben geen zicht op prestaties ODH

In interviews geven raadsleden aan geen zicht te hebben op de prestaties van de ODH:

- “De raad heeft te weinig zicht op de mate waarin het werk (goed) is uitgevoerd. In de jaarrekening staat hier alleen maar over ‘we hebben gedaan wat we moesten doen’”
- “Je zou toch graag periodiek al is het maar ter informatie een rapportage via het college ontvangen die laat zien wat de ODH voor de gemeente gedaan heeft en wat er speelt. Dan ben je in ieder geval meer betrokken bij wat er speelt. (...) Het blijft ten slotte een risicovolle business en dat weet Zoetermeer maar al te goed vanuit het verleden met Sterigenics”

Zicht op doelmatigheid

De ODH monitort hoeveel uren nodig zijn om elk product te leveren. Op basis hiervan worden in het jaarwerkplan kengetallen vastgesteld: de uren die gemiddeld nodig zijn per product. Op basis hiervan kan de ODH bij het opstellen van het jaarwerkplan aangeven of de door Zoetermeer gevraagde werkzaamheden binnen het beschikbare gestelde budget gerealiseerd kunnen worden. Betrokken ambtenaren geven aan de inschatting van het aantal uren altijd kritisch te volgen en de ODH er op aan te spreken als dit te hoog lijkt.

Zolang er nog sprake is van inputfinanciering, vindt achteraf geen nacalculatie plaats op basis van de daadwerkelijk geleverde producten. Wel rapporteert de ODH tussentijds en aan het eind van het jaar hoeveel producten voor Zoetermeer zijn geleverd. Om te voorkomen dat Zoetermeer minder of juist meer geleverd krijgt dan waar het voor betaald, vindt op basis van die rapportages gedurende het jaar afstemming plaats over eventuele herprioritering.

De rapportages bevatten overigens geen exacte informatie over het aantal uren dat daadwerkelijk nodig was om de gerealiseerde producten te leveren. Wel geeft de ODH in de jaarrapportage op verschillende plekken globaal aan of activiteiten binnen de beschikbare capaciteit zijn uitgevoerd.⁶

⁶ Bijvoorbeeld in de jaarrapportage 2015: “als gevolg van enkele zeer intensieve dossiers lag de capaciteitsinzet grofweg 10-15% boven de prognose”.

Tussentijds afstemmen over uitvoering jaarwerkplan

Een deel van de werkzaamheden van de ODH kan vooraf goed ingeschat worden. Denk aan het planmatig toezicht. Een ander deel van de werkzaamheden is sterk afhankelijk van de vraag uit de samenleving. Denk aan het aantal vergunningaanvragen dat de ODH moet behandelen of het aantal overlastmeldingen. In het geval van inputfinanciering geldt daarbij het volgende:

- Als de vraag opeens sterk stijgt, is het in het belang van de ODH om te praten over herprioritering: de ODH dreigt immers meer uur kwijt te zijn, dan waarvoor Zoetermeer betaalt.
- Als de vraag opeens sterk daalt, is het in het belang van de gemeente om te praten over herprioritering: de gemeente wil dat voor de financiële bijdrage van Zoetermeer alsnog andere taken uitgevoerd worden.

Met de geplande overschakeling naar outputfinanciering, verandert de dynamiek. De gemeente betaalt op het eind van het jaar voor de daadwerkelijk gerealiseerde werkzaamheden. Door de directe koppeling tussen kosten en output, is ook direct inzichtelijk dat eventuele meer- of minderkosten worden veroorzaakt door stijging of daling van de vraag uit de samenleving. Risico is dat de gemeente en/of de ODH gedurende het jaar toch nog steeds blijven sturen op input en op de vooraf begrote bijdrage willen uitkomen. Daarbij zou dan een omgekeerd krachtspel ontstaan:

- Als de vraag opeens sterk stijgt, wil de gemeente Zoetermeer in gesprek over herprioritering. Dit om te voorkomen dat de rekening op het eind van het jaar tegenvalt.
- Als de vraag opeens sterk daalt, wil de ODH in gesprek over herprioritering. Dit om te voorkomen dat de bijdrage van Zoetermeer lager uitpakt dan begroot.

Zoetermeer heeft op basis van de huidige informatievoorziening zicht op het aantal producten dat geleverd wordt voor de financiële bijdrage van Zoetermeer. In die zin heeft Zoetermeer dus ook zicht op de doelmatigheid van de ODH. In de eerste jaren van de ODH is er nog geen zicht ontstaan op de doelmatigheid van de ODH in vergelijking met andere Omgevingsdiensten (dankzij bijvoorbeeld een Benchmark). Onduidelijk is dus of de ODH een stuk efficiënter of inefficiënter opereert dan andere Omgevingsdiensten. Dat hier nog geen zicht op bestaat, blijkt ook uit een evaluatie die de Provincie Zuid-Holland recent heeft laten uitvoeren naar de vijf omgevingsdiensten. Wellicht dat de evaluatie die de ODH in 2015 gaat uitvoeren (zoals afgesproken bij de start van de ODH) hier meer duidelijkheid over geeft.

11 Grip op risico's

Toegepaste normen

Goed opdrachtgeverschap leidt er toe dat:

- Betrokken ambtenaren en het gemeentebestuur zicht hebben op relevante maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's.
- Beheersmaatregelen zijn genomen om die risico's te minimaliseren.
- De raad en het college tijdig en volledig geïnformeerd worden over risico's en beheersmaatregelen.

Kernbevindingen

- Zoetermeer stuurt nadrukkelijk op het in kaart brengen en beheersen van maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's.
- Het zicht op maatschappelijke, bestuurlijke en financiële risico's neemt toe, maar is nog niet volledig. Voor de bestuurlijke en financiële risico's ontbreekt het aan een systematische aanpak van het risicomanagement. Deze systematische aanpak is binnen de ODH wel in ontwikkeling, maar de gemeente Zoetermeer is hier nog onvoldoende in betrokken en nog niet tevreden met de huidige risico-analyse.

Grip op maatschappelijke risico's

De gemeente stuurt als opdrachtgever nadrukkelijk op risicogestuurd handhaven (zie hoofdstuk 6). In de eerste jaren van de ODH is echter gebleken dat de bedrijvenbestanden van de deelnemende gemeenten onvoldoende compleet en actueel zijn. De ODH stelt hierover in het concept-jaarwerkplan van 2015: "Heel veel locatiedossiers zijn in veelvoud aangemaakt, zijn vervuld met onjuiste informatie of kennen een gebrek aan essentiële gegevens." De meest risicovolle bedrijven zijn weliswaar goed in beeld, maar voor de bedrijven met een laag risicoprofiel is niet alle informatie compleet en actueel. De ODH heeft in het jaarwerkplan van 2015 uren gereserveerd om het opschonen van de inrichtingenbestanden voor te bereiden. Op basis van het huidige plan van aanpak zou het daadwerkelijke opschonen op 1 juni 2016 afgerond moeten zijn.

Grip op financiële en bestuurlijke risico's

Vanuit de gemeentelijke rol als eigenaar stuurt de gemeente Zoetermeer consequent en over de gehele linie nadrukkelijk op het in kaart brengen van financiële en bestuurlijke risico's door de ODH. Dit gebeurt met name rond het opstellen van de begroting door de ODH. De gemeente vraagt om meer inzicht in risico's tijdens de ambtelijke vooroverleggen, in de kaderbrief die de ODH ontvangt, in de zienswijze van de gemeenteraad en tijdens de AB-vergaderingen. Ook de rekeningencommissie (waar namens Zoetermeer een raadslid in zit) vraagt bij het onderzoek naar de jaarstukken van 2013 om meer zicht op de risico's.

In de ODH-begroting voor 2015 heeft de ODH een eerste opzet voor een risico-analyse gepresenteerd. Hierin worden wel risico's en beheersmaatregelen benoemd, maar de analyse geeft geen inzicht in de kans en impact van de beschreven risico's. Een kwantitatieve vertaalslag ontbreekt dus, waardoor op basis van de risico-analyse ook niet het benodigde weerstandsvermogen bepaald kan worden. Onduidelijk is bovendien hoe

de ODH precies tot deze set van risico's is gekomen; de stukken geven geen zicht op een systematische aanpak van het risicomanagement.

In de ontwerpbegroting van 2016 is een nieuwe versie van de risico-analyse opgenomen. In gesprekken geven de ambtenaren van Zoetermeer aan twijfels te hebben bij de volledigheid van deze risico-analyse en onvoldoende zicht te hebben op de manier waarop die tot stand is gekomen. Ook de bestuurders van Zoetermeer ervaren een gebrek aan zicht op de exacte omvang van de aanwezige risico's.

Overigens valt op dat Zoetermeer vooral de ODH vraagt om bestuurlijke en financiële risico's in kaart te brengen, maar daarnaast niet zelf een eigen risico-analyse uitvoert. Een eigen risico-analyse heeft toegevoegde waarde, omdat de risico's voor de ODH als geheel niet hetzelfde hoeven te zijn als de risico's voor Zoetermeer als individuele eigenaar. Sommige omstandigheden kunnen vanuit het oogpunt van de ODH geen risico vormen, maar vanuit het oogpunt van Zoetermeer wel. Denk aan een ontwikkeling die er voor zorgt dat Zoetermeer een relatief kleinere stem krijgt in het bestuur van de ODH. Voor de gemeente Zoetermeer is dit een bestuurlijk risico, voor de ODH niet.

Geplande weerstandsvermogen is opgebouwd

In het Bedrijfsplan van de ODH was afgesproken een weerstandsvermogen op te bouwen van 5% van de jaarlijkse lasten. Dit weerstandsvermogen is in het eerste jaar van de ODH al gerealiseerd. Dit is ook vertaald in de risico-analyse en bepaling van het weerstandsvermogen van Zoetermeer. In de Zoetermeerse jaarstukken kwam tot en met het jaar 2012 het risico "claims vanwege herziening milieuvergunningen" voor. Dit risico is in de jaarstukken 2013 niet meer opgenomen omdat dit risico is 'overgedragen' aan de ODH.

Bijlage 1 Onderzoeksopzet

Doelstelling en vraagstelling onderzoek

Het onderzoek moet leiden tot:

- a een oordeel over het opdrachtgeverschap van de gemeente Zoetermeer in haar relatie met de Omgevingsdienst Haaglanden;
- b een oordeel over de invulling van risicomanagement binnen deze relatie;
- c aanbevelingen voor verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het opdrachtgeverschap en het daaraan gekoppelde risicomanagement.

In het licht van deze vraagstelling zijn drie centrale onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1 Is sprake van goed opdrachtgeverschap van de gemeente Zoetermeer in haar relatie met de Omgevingsdienst Haaglanden?
- 2 Geeft de gemeente Zoetermeer als opdrachtgever richting de Omgevingsdienst Haaglanden goed invulling aan risicomanagement?
- 3 Welke verbeteringen zijn mogelijk op het gebied van doeltreffendheid en doelmatigheid?

Evaluatiemodel

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we gebruik gemaakt van onderstaand evaluatiemodel en normenkader. Het model en de normen zijn onder andere gebaseerd op de handreiking 'Goed opdrachtgeverschap bij samenwerkingsverbanden' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.



Figuur 1.1: Evaluatiemodel. Zeven “R-en” voor opdrachtgeverschap en grip op samenwerking.

1 Regie

- Voorkomen van afhankelijkheid van de opdrachtnemer. Het gemeentebestuur betaalt en bepaalt (principaal-agentproblematiek).
- Beschikken over een voldoende informatiepositie en inhoudelijke materiekkennis om een goede opdracht te kunnen formuleren: inzicht in het vraagstuk, de problematiek, de oplossingsrichtingen en de kosten.
- Samenwerking borgen in het reguliere werkproces en de eigen organisatie, onder meer door invulling van de ambtelijke accounthoudersfunctie.

- Continuïteit van dienstverlening waarborgen door geen eisen te stellen die niet waargemaakt kunnen worden.
- Toezicht houden op de afspraken en er op toe zien dat hierover verantwoording wordt afgelegd. Zo nodig bijsturen.

2 Richting

- Met andere gemeenten actief toewerken naar het realiseren van een gemeenschappelijke opgave waarbij het lokale en regionale belang elkaar overlapt.
- Belangentegenstellingen tussen gemeenten op een goede manier overbruggen en beslechten om impasses te voorkomen.
- Evalueerbaar – dat wil zeggen specifiek, meetbaar en tijdgebonden – articuleren wat de gemeente belangrijk vindt en met de samenwerking wil realiseren voor de lokale samenleving – inclusief risico's die zij onaanvaardbaar acht en wil beheersen.
- Helderheid bieden over aanvaardbare risico's en voorkomen van overreactie.
- Sturen op het realiseren van lokaal maatwerk tegen een aanvaardbare prijs. Daarbij waken voor druk vanuit het samenwerkingsverband gericht op standaardisering. Deze kwaliteit is des te belangrijker omdat bij de Omgevingsdienst niet sprake is van een markt met meerdere aanbieders, maar van 'gedwongen winkelnering'.
- Voorspelbaar handelen en het bedrijfsproces van de opdrachtnemer niet verstoren doordat de opdrachtgever telkens wat anders wil (wispelturig).

3 Ruimte

- Passende flexibiliteit bieden met een precies en sluitend bestek waar dit kan en ruimte voor open punten die om invulling en innovatie vanuit het samenwerkingsverband vragen.
- Goed aanvoelen rond welke onderdelen het gemeentebestuur stuurt op activiteiten en waar zij stuurt op het realiseren van resultaten – waarbij de opdrachtnemer zelf de weg vindt.
- Als opdrachtgever niet op de stoel van de opdrachtnemer gaan zitten door diepgaand in de werkprocessen en organisatie van het samenwerkingsverband in te breken.

4 Rolverdeling

- Samen met andere gemeenten/partners een professionele werkwijze en governance organiseren die voorziet in voldoende checks and balances om conflicten in de dubbelrol te voorkomen. De gemeente is aan de ene kant klant/opdrachtgever en aan de andere kant samen met andere gemeenten eigenaar en dus ook opdrachtnemer.

5 Relatie

- Bouwen en borgen van goed samenspel met de opdrachtnemer, met de andere opdrachtgevers en intern tussen de verschillende betrokken lagen.

6 Resultaten

- De doelen die de gemeente voor ogen heeft met de samenwerking in de Omgevingsdienst Haaglanden worden gerealiseerd. Het gaat daarbij om gemeenschappelijke en om lokale doelen.
- De kosten om de doelen te realiseren staan in verhouding tot de baten (doelmatigheid).

7 Risico's

- Het gemeentebestuur heeft zicht op relevante bestuurlijke- en financiële risico's.
- Er zijn beheersmaatregelen die risico's minimaliseren, de beheersmaatregelen worden/zijn ook geïmplementeerd door het gemeentebestuur en/of de opdrachtnemer.
- De raad en het college worden tijdig en volledig geïnformeerd over risico's en beheersmaatregelen.

Bijlage 2 Bronnen- en respondentenlijst

Bronnenlijst

Titelbeschrijving
Omgevingsdienst Haaglanden, Memo opbouw accountmanagement en relatiebeheer bij de ODH, 12 april 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Begroting 2015 – Meerjarenraming 2016-2018, 12 maart 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Jaarstukken 2013, 20 maart 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Verslag vergadering Algemeen Bestuur, 26 juni 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Voorjaarsnota 2014, 2014.
Provincie Zuid-Holland, Milieudienst Zuid-Holland Zuid, Milieudienst West-Holland, DCMR milieudienst Rijnmond, gemeente Delft, Leidschendam-Voorburg, Midden Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Westland, Zoetermeer, Wassenaar & Stadsgewest Haaglanden. Sociaal Beleidskader Regionale Uitvoeringsdiensten Zuid-Holland, 3 juni 2010.
Omgevingsdienst Haaglanden, Begroting 2014-2017, 12 april 2013.
Provincie Zuid-Holland, Provinciaal blad van Zuid-Holland, 18 april 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Werkplan 2014 gemeente Zoetermeer, 26 februari 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden & Gemeente Zoetermeer, Werkafspraken Omgevingsdienst Haaglanden en gemeente Zoetermeer: aspect vergunningverlening, datum onbekend.
Omgevingsdienst Haaglanden, Concept-Werkplan 2015 gemeente Zoetermeer, 28 november 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Oplegnotitie Vergadering Algemeen bestuur, 19 december 2013.
DCMR, ODH, ODMH, ODWH, OZHZ, Producten- en dienstencatalogus omgevingsdiensten Zuid-Holland, 9 september 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Indicatief overzicht Werkvolume ODH 2014, 29 november 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Vergadering Algemeen Bestuur agendapunt 4 Najaarsnota 2013, 15 november 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Vergadering algemeen bestuur – Vergaderingplanning MO, DB en AB 2015, 13 november 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Vergadering algemeen bestuur – Agendapunt 5b Benoemingsbesluit rekeningcommissie Omgevingsdienst Haaglanden, 26 juni 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Vergadering Algemeen Bestuur 26 juni 2014 – Agendapunt 6 Bestuurssamenstelling, 26 juni 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Vergadering Algemeen Bestuur – Agendapunt 6.1 Oplossing loonsomproblematiek, 13 november 2014.
Taskforce, Rapportage taskforce loonsomproblematiek Omgevingsdienst Haaglanden, 25 september 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Najaarsnota 2014 Voortgangsrapportage t/m augustus.
Omgevingsdienst Haaglanden, Presentatie Uitleg overlegstructuur ODH, 3 april 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Delegatiebesluit omgevingsdienst Haaglanden, 30 augustus 2012.
Gemeente Zoetermeer, B&W-Discussienota Toezicht en risicobeheersing verbonden partijen en garantstellingen: toezicht op maat, 22 oktober 2012.
Omgevingsdienst Haaglanden, Gemeenschappelijke regeling OD Haaglanden, 11 januari 2012.
Gemeente Zoetermeer, Ondertekend Mandaatbesluit Omgevingsdienst Haaglanden, 2012.

Omgevingsdienst Haaglanden, Toelichting op gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Haaglanden, 11 januari 2012.
Gemeente Zoetermeer, Nota verbonden partijen gemeente Zoetermeer, februari 2014.
Gemeente Zoetermeer, Nota weerstandsvermogen en risicomanagement, 28 oktober 2010
Stuurgroep omgevingsdienst Haaglanden, Bedrijfsplan Naar een professionele Omgevingsdienst Haaglanden, 11 januari 2012.
Stuurgroep Omgevingsdienst Haaglanden, Naar een professionele Omgevingsdienst Haaglanden, bijlagen bij het bedrijfsplan, 11 januari 2012.
Stadsgewest Haaglanden, Intentieverklaring Regionale Uitvoeringsdienst Haaglanden, 2 maart 2010.
Omgevingsdienst Haaglanden, Archiefbescheiden voor Zoetermeer, 8 januari 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Organogram Omgevingsdienst Haaglanden.
GGD Zuid-Holland West, Onderzoeksrapportage in het kader van de regionale audit gemeenschappelijke regelingen, 22 mei 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Zaaktypecatalogus, 10 februari 2012.
Gemeente Zoetermeer, Kaart Overzicht hogere waarden geluid, datum onbekend.
Omgevingsdienst Haaglanden, Startbrief Jaarwerkplan 2014 gemeente Zoetermeer, 2 oktober 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden, Vergadering Algemeen Bestuur – Agendapunt 5 Vergaderplanning DO, DB en AB 2014, 15 november 2013.
Omgevingsdienst Haaglanden Zoetermeer, Werkplan 2013 ODH Zoetermeer, 2013.
Stadsgewest Haaglanden, Aanbieding Bedrijfsplan ODH en ontwerp Gemeenschappelijke regeling, 12 januari 2012.
Gemeente Zoetermeer, Aandachtsbedrijvenlijst gemeente Zoetermeer, datum onbekend.
Gemeente Zoetermeer en Omgevingsdienst Haaglanden, Afspraken overleg zonebeheer en besluit hogere waarden, datum onbekend.
Omgevingsdienst Haaglanden, Akte van tijdelijke terbeschikkingstelling papieren en/of digitale archiefbescheiden, datum onbekend.
Omgevingsdienst Haaglanden, Afspraken samenwerking aspect vergunningsverlening Bijlage A.
Omgevingsdienst Haaglanden, Afspraken samenwerking aspect vergunningsverlening Bijlage B.
Omgevingsdienst Haaglanden, Afspraken samenwerking aspect vergunningsverlening Bijlage C.
Omgevingsdienst Haaglanden, Archiefbescheiden voor gemeente Zoetermeer, 8 januari 2014.
Gemeente Zoetermeer, Kaderbrief begroting 2014 gemeenschappelijke regeling, 21 maart 2014.
Gemeente Zoetermeer, Toelichting op gemeenschappelijke regeling, 22 januari 2012.
Omgevingsdienst Haaglanden, Functiegebouw: Naar en professionele Omgevingsdienst Haaglanden, 19 december 2012.
Omgevingsdienst Haaglanden, Inrichtings- en Personeelsplan: Naar en professionele Omgevingsdienst Haaglanden, 19 december 2012.
Gemeente Zoetermeer, “niet alleen handhaven”, Handhavingsbeleid 2011-2014, februari 2011.
Gemeente Zoetermeer, Conceptversie: ‘pionieren in de bebouwde omgeving’, Vergunningen-, toezicht en handhavingsbeleidsplan Gemeente Zoetermeer 2015-2018, december 2014.
Gemeente Zoetermeer, Zienswijze begroting 2013 Omgevingsdienst Haaglanden, 2012
Gemeente Zoetermeer, Zienswijze begroting 2014 Omgevingsdienst Haaglanden, 2013
Gemeente Zoetermeer, Zienswijze begroting 2015 Omgevingsdienst Haaglanden, 2 juni 2014.
Gemeente Zoetermeer, Amendement op zienswijze begroting 2015 Omgevingsdienst Haaglanden, 26 mei 2014.

Gemeente Zoetermeer, Brief aan gemeenteraad betreffende Jaarverslag Handhaving 2013, 25 november 2014.
Gemeente Zoetermeer, Jaarstukken 2013, 22 april 2014.
Gemeente Zoetermeer, Programmabegroting 2015-2018, november 2014.
Gemeente Zoetermeer, Programmabegroting 2014-2017, november 2013.
Gemeente Zoetermeer, B&W-voorstel betreffende Handhavingsuitvoeringsprogramma's 2014, december 2013.
Gemeente Zoetermeer, Brief aan de gemeenteraad betreffende Stand van zaken inhaalslag milieu, 11 december 2013
Omgevingsdienst Haaglanden, Overzicht Inningen gemeente Zoetermeer periode januari-augustus 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Rapportage 2014 voor gemeente Zoetermeer, conceptversie, 6 februari 2015.
Omgevingsdienst Haaglanden, Overzicht toetsingen en vergunningverlening voor gemeente Zoetermeer over periode januari-april 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Overzicht toetsingen en vergunningverlening voor gemeente Zoetermeer over periode januari-juni 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Overzicht toetsingen en vergunningverlening voor gemeente Zoetermeer over periode januari-augustus 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Overzicht toetsingen en vergunningverlening voor gemeente Zoetermeer over periode januari-december 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Rapportage Toezicht en Handhaving voor gemeente Zoetermeer over periode januari-april 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Rapportage Toezicht en Handhaving voor gemeente Zoetermeer over periode januari-juni 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Rapportage Toezicht en Handhaving voor gemeente Zoetermeer over periode januari-augustus 2014, 2014.
Omgevingsdienst Haaglanden, Rapportage Toezicht en Handhaving voor gemeente Zoetermeer over periode januari-december 2014, 2015.
Omgevingsdienst Haaglanden, Conceptversie Dienstverleningsovereenkomst Omgevingsdienst Haaglanden, 30 augustus 2013.
Twynstra Gudde, Evaluatie Omgevingsdiensten Zuid-Holland voor de provincie Zuid-Holland, 15 oktober 2014.

Respondentenlijst

Dhr/mevr, Voorletter(s)	Naam respondent	Functie	Organisatie
Dhr. C.	Aptroot	Burgemeester	Gemeente Zoetermeer
Mevr. S.	Basiran	Business-/projectadviseur afdeling VVH	Gemeente Zoetermeer
Mevr. L.	Bock	Adviseur Juridische Zaken, ambtelijke accounthouder ODH	Gemeente Zoetermeer
Dhr. K.	de Jong	Raadslid, fractievoorzitter CDA	Gemeente Zoetermeer
Mevr. M.	Grims	Sr. beleidsmedewerker Financiën & Control (specialist Verbonden partijen en risicomanagement)	Gemeente Zoetermeer
Dhr. L.	Hopman	Hoofd afdeling Toetsing & Vergunningverlening	Omgevingsdienst Haaglanden
Dhr. L.	Hut	Commissielid CU/SGP	Gemeente Zoetermeer
Dhr. L.	Klaassen	Directeur	Omgevingsdienst Haaglanden
Mevr. R.	Noe	Hoofd afdeling Toezicht & Handhaving	Omgevingsdienst Haaglanden
Dhr. R.	Paalvast	Wethouder	Gemeente Zoetermeer
Dhr. R.	Schaafsma	Raadslid D66	Gemeente Zoetermeer
Mevr. L.	Schouwenaars	Teammanager Handhaving en Toezicht	Gemeente Zoetermeer
Mevr. M.	Van der Meer	Fractievoorzitter Zó! Zoetermeer	Gemeente Zoetermeer
Dhr. M.	Van der Tol	Raadslid GroenLinks	Gemeente Zoetermeer
Dhr. J.	Van Haasteren	Nieuwe business-/projectadviseur afdeling VVH	Gemeente Zoetermeer
Mevr. M.	Van Leeuwen	Wethouder	Gemeente Zoetermeer
Dhr. M.	Van Lier	Teamleider Advies, Afdeling Financiën & Control	Gemeente Zoetermeer
Dhr. J.	Van Westenbrugge	Afdelingshoofd Veiligheid, Vergunningverlening en Handhaving	Gemeente Zoetermeer
Mevr. C.	Walther	Raadslid PvdA	Gemeente Zoetermeer