Overdrachtsdocument voor nieuwe leden algemeen bestuur

Ontstaansgeschiedenis

De Omgevingsdienst Drenthe is gestart op 1 januari 2014, toen nog onder de naam Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe. De Drentse gemeenten en de provincie hebben vanaf de start het milieu brede takenpakket ingebracht (vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies). De uitvoering van milieutaken verschoof daarmee van de gemeente/provincie (opdrachtgever) naar de omgevingsdienst (opdrachtnemer) die deze taken in mandaat uitvoert. De gemeenten en de provincie zijn samen eigenaar van OD Drenthe (eigenaarsrol).

Onder andere de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam waren aanleiding voor de oprichting van een landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten. Het werd namelijk duidelijk dat de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving lokaal sterk uiteenliep. De Commissie-Mans en later de Commissie-Van Aartsen concludeerden dat gemeenten en provincies vaak onvoldoende specialistische kennis hadden om complexe milieutaken goed uit te voeren. Een belangrijk motief voor de oprichting van omgevingsdiensten was het verkleinen van het spanningsveld tussen het bestuurlijke mandaat van gemeenten en provincies enerzijds, en de behoefte aan onafhankelijk, deskundig toezicht anderzijds. Door expertise regionaal te bundelen worden professionals beter beschermd tegen lokale druk en kunnen zij objectiever opereren, terwijl het formele mandaat voor VTH-taken bij de deelnemende overheden blijft. Dit zorgt voor meer uniformiteit, hogere kwaliteit en een robuustere uitvoering in het fysieke domein.

Bijdrage aan een veilige en gezonde leefomgeving

Omgevingsdienst Drenthe ondersteunt de gemeenten en de provincie bij het beschermen van een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving. Met circa 260 gemotiveerde en hoogopgeleide professionals heeft de dienst alle relevante milieudisciplines in huis. De bijdrage bestaat o.a. uit:

- het verlenen en toetsen van vergunningen en meldingen;
- toezicht en handhaving, inclusief energie- en asbesttoezicht, ketentoezicht en optreden tegen milieucriminaliteit;
- het behandelen van milieuklachten en calamiteitenmeldingen;
- advisering en toezicht op bodem en grootschalig grondverzet;
- advisering op thema's als omgevingsveiligheid, geur, geluid, lucht en licht.

Inzet die bijdraagt aan verantwoorde economische en ruimtelijke ontwikkeling zowel voor bedrijven als de inwoners van Drenthe.

Visie: De OD Drenthe. Dé milieupartner die met trots en passie werkt aan een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving.

Missie: De OD Drenthe is de omgevingsdienst voor de inwoners en bedrijven van Drenthe. We hebben de milieukennis en kunde, zijn betrouwbaar, innovatie- en toekomstgericht. Samen met onze partners dragen we proactief en resultaatgericht bij aan een belangrijke taak: een schoon en veilig Drenthe. Nu én voor volgende generaties.

Governance

De wet gemeenschappelijke regelingen en de gemeenschappelijke regeling OD Drenthe geven regels over de inrichting van de governance en de organisatie:

- Algemeen bestuur – Hoofd van de GR. Uit ieder college wordt een AB-lid aangewezen (vergadering 5x p/j). Ieder college wijst ook een plaatsvervangend AB-lid aan.

- Dagelijks bestuur – Dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. DB-leden worden aangewezen door het algemeen bestuur. De drie regio's (Noord, BOCE en Zuidwest) en de provincie zijn in ieder geval vertegenwoordigd. Het dagelijks bestuur bestaat uit 5 leden. Bij het dagelijks bestuur is geen sprake van plaatsvervanging.

- Voorzitter – Voorzitter van AB en DB en vertegenwoordiger organisatie. De voorzitter wordt aangewezen uit en door het algemeen bestuur. Huidig voorzitter is wethouder R. Meijer van de gemeente Noordenveld, plaatsvervangend voorzitter is wethouder P. Schrik.

- Auditcommissie – De commissie is adviserend aan het algemeen bestuur voor het goed uitvoeren van de controlerende rol (kwaliteit van het bestuur). De accountant is extern adviseur van de commissie.

- Eigenarenoverleg (ambtelijk) - iedere gemeente en de provincie heeft een eigenaar aangewezen. De eigenaar is intern aanspreekpunt voor de P&C-cyclus en de financiële kaders. Het eigenarenoverleg bereidt de vergadering van het dagelijks bestuur voor en geeft hierover advies.

- Accounthoudersoverleg (ambtelijk) – iedere gemeente en de provincie heeft een accounthouder aangewezen. De accounthouder is aanspreekpunt voor de dagelijkse uitvoering van de milieuwerkzaamheden en verantwoordelijk voor de beleidsmatige keuzes op milieugebied.

P&C-cyclus & Drentse samenwerkingsafspraken

De planning en control cyclus bestaat uit de volgende onderdelen:

- Jaarprogramma
- Kaderbrief
- Begroting
- Voorjaarsrapportage
- Financiële najaarsbrief
- Jaarverslag en jaarrekening

Drentse GR-en hanteren het document "Samen werken voor Drenthe" waarin afspraken zijn opgenomen tussen gemeenschappelijke regelingen, gemeenteraden en colleges. Hierbij gaat het onder meer over eenduidige procedures voor de P&C cyclus, een regionaal zomeroverleg met raden/staten en financiële spelregels.

Evaluatie GR 2021

Bij de oprichting in 2014 is afgesproken dat na 5 jaar een evaluatie zou plaatsvinden. Deze evaluatie uit 2021, concludeerde dat de organisatie duidelijke stappen vooruit had gezet, maar ook dat er belangrijke verbeterpunten waren. Daarbij was het vooral nodig om te investeren in de samenwerkingscultuur en bleek ook dat de deelnemers in eigen huis nog een aantal slagen te maken hadden. De aanbevelingen zijn verwerkt in een plan van aanpak waar in de periode

2022 tot en met 2024 uitvoering aan is gegeven. Dit heeft geleid tot merkbare verbetering in samenwerking en governance. Ook zijn de Drentse kengetallen geactualiseerd via een landelijke benchmark, waardoor realistischere uitvoeringsprogramma's zijn ontstaan. Daarnaast is een eerste versie van de Uniforme Uitvoerings- en Handhavingsstrategie vastgesteld en is de bestuurlijke en ambtelijke rolneming versterkt, wat heeft geleid tot meer slagkracht. Raden en staten zijn beter betrokken bij het werk van de omgevingsdienst, onder meer via bijeenkomsten en vernieuwde rapportages. De organisatie heeft meer grip gekregen op de planning- en control cyclus en rapporteert compacter en transparanter, met meer aandacht voor milieuresultaten. Bestuurlijk en ambtelijk is een duidelijke omslag gemaakt van tegenspraak naar samenspraak. Ook in de toekomst blijft het belangrijk om oog te houden voor eerdere leerpunten.

Robuustheidscriteria

De Commissie Van Aartsen heeft in haar rapport 'Om de leefomgeving' geconstateerd dat het VTH-stelsel milieu niet op orde was (2021). De uitvoering door omgevingsdiensten bleek onvoldoende uniform en van wisselende kwaliteit. Dit leidde tot het risico dat de wettelijke taken niet overal op een toereikende wijze werden uitgevoerd. Naar aanleiding van dit rapport is samen met de stelselpartijen via het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) een aanpak gestart om de kwaliteit van het stelsel te verbeteren.

Een belangrijk onderdeel daarvan zijn de robuustheidscriteria (de ondergrens voor omgevingsdiensten), gericht op het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering door de omgevingsdiensten. De robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten zijn landelijke eisen die bepalen of een dienst sterk genoeg is om haar VTH-taken duurzaam en effectief uit te voeren. Ze zijn ontwikkeld binnen het IBP-VTH en vragen van omgevingsdiensten dat zij ook onder veranderende omstandigheden wendbaar en betrouwbaar blijven functioneren, met als doel bescherming van de leefomgeving en het voorkomen van milieuschade. De criteria bestaan uit zes kritische prestatie-indicatoren en zes randvoorwaarden die samen bepalen of een dienst voldoende schaal, deskundigheid, governance, informatiepositie en organisatorische basis heeft om maatschappelijke opgaven goed aan te kunnen. Alle omgevingsdiensten moeten uiterlijk op 1 april 2026 aan deze criteria voldoen; bij niet-voldoen kunnen onder meer fusies of interbestuurlijk toezicht volgen. OD Drenthe voldoet nagenoeg aan de robuustheidscriteria. De kwaliteitscriteria die gelden voor het personeel vragen op onderdelen nog aandacht.

Spanningsveld mandaat versus gewenste onafhankelijkheid

De omgevingsdienst voert de milieuwerkzaamheden in mandaat uit namens de Drentse colleges. De colleges blijven verantwoordelijk voor de uitvoering en besluitvorming. Het is daarom belangrijk om goede afspraken te maken. Immers besluitvorming vindt plaats op een (gewenste) grotere afstand van het bestuur aan de andere kant moeten we voorkomen dat colleges verrast worden door onverwachte besluiten. Dit kan een spanningsveld opleveren. De accounthouder vervult een belangrijke rol als schakel richting het bestuur. Specialisten vanuit de omgevingsdienst schuiven soms aan bij een aantal portefeuillehouders overleggen in Drenthe vanwege de complexiteit van een dossier.

Actuele ontwikkelingen:

U&H-strategie (2026-2029)

De gemeenten in Drenthe en de provincie zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de adequate uitvoering van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) milieu. In een recent vastgestelde regionale strategie voor Uitvoering en Handhaving (U&H-

strategie) zijn de ambities en de kaders waarbinnen de uitvoering plaatsvindt vastgesteld. U&H-strategie betreft een afweging tussen ambities en middelen. Het uitgangspunt hierin is een sobere en doelmatige uitvoering ter afdekking van de (bestuurlijke) risico's van de Drentse milieutaken. De strategie heeft betrekking op een groot deel van het takenpakket. Naast de uitvoering van het uniforme takenpakket voor alle deelnemers (jaarprogramma) bestaat de mogelijkheid om naar behoefte specifieke opdracht/projecten af te nemen. In 2026 wordt via een implementatieprogramma de strategie verwerkt in de interne processen en (werk)afspraken.

Herijking Drentse maat

Op basis van de U&H-strategie wordt ook de Drentse Maat geactualiseerd. Met deze systematiek, gebaseerd op het bedrijvenbestand en kentallen, wordt gezocht naar een nieuwe en betrouwbare basis voor de toekomstige begroting en programmering.

Project opgelopen werkvoorraad

De provincie ervaart een structureel hogere vraag naar milieudiensten en heeft daarom verzocht de dienstverlening structureel uit te breiden met 6500 uur. Ook bij gemeenten blijkt de vraag duidelijk toegenomen door de invoering van de Omgevingswet. Aanvankelijk heeft het bestuur besloten om in 2024 slechts 5% urenimpact op te nemen ondanks dat uit de impactanalyse een verwachte stijging van 18% bleek. Via uitvoeringskeuzes is dit teruggebracht naar 9%. De toegekende 5% is na 2024 – op uitdrukkelijk verzoek vanuit diverse raden – als 0-lijn gehanteerd voor de begroting. Monitoring laat zien dat de toename in vraag door extra taken en complexiteit aanzienlijk hoger is dan past binnen de begroting. Hierdoor zijn de werkvoorraden in de vergunningverlening opgelopen. Deze situatie is ongewenst en heeft directe gevolgen voor de Drentse bedrijven en ruimtelijke ontwikkelingen.

Het bestuur heeft besloten om een project te starten om deze opgelopen werkvoorraden in 2026 en 2027 weg te werken. Hiervoor is in de ontwerpbegrotingswijziging circa 9300 uur incidentele capaciteit opgenomen, voorlopig verdeeld naar rato van het Jaarprogramma 2026. In de Voorjaarsrapportage wordt de verwachte inzet per deelnemer toegelicht; afrekening vindt plaats op basis van de werkelijke uren. Tegelijkertijd onderzoeken wij welke structurele capaciteit nodig is om tijdige en toekomstbestendige uitvoering van de vergunningverlening te borgen.

Onderzoek overheadkosten loskoppelen van uurtarief

Het bestuur heeft de wens geuit om te onderzoeken hoe het integrale tarief gedifferentieerd kan worden. Hierbij gaat het om het splitsen van de kosten in een lager uurtarief voor primaire taken en het apart afrekenen van de overheadkosten. Keuzes en consequenties worden in beeld gebracht. De achterliggende reden voor het verzoek is het bereiken een concurrerender uurtarief. Op dit moment worden de werkelijke lasten gedeeld door de feitelijke ingezette uren van de opdrachtgevers. Hieruit volgt een integraal tarief.

Nieuwe huisvesting

De organisatie verhuist in juni 2026 naar een groter kantoorpand in Assen vanwege de forse groei sinds de oprichting. Dit pand is in 2025 aangekocht. De personeelsomvang is sinds de oprichting bijna verdubbeld van 119 naar 229 fte zonder dat het aantal werkplekken is toegenomen. Ondanks forse inzet op thuiswerken levert dit ruimteproblemen op. Gezien de financiële uitdagingen heeft het bestuur besloten om de huidige huisvestingslasten als kaderstellend te hanteren. Door spaarzame en doelmatige keuzes blijft de totale huisvestingsbegroting over de volledige huurperiode binnen dit afgesproken kader, terwijl er straks 70 werkplekken meer beschikbaar zijn.