

Aan de gemeenteraden van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Tubbergen en de Provinciale Staten van Overijssel

(in afschrift aan: colleges van geadresseerde gemeenten, Dagelijks Bestuur en directie Omgevingsdienst Twente en Gedeputeerde Staten van Overijssel)

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: **(0546) 54 11 11**
e-mail: **rekenkamer@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		UIT - 111663	10 oktober 2023
Bijlage(n)	Doorkiesnummer	Behandeld door	Zaaknummer
1	06-16821312	J G M Heuvel	2281525

Onderwerp

Aanbiedingsbrief (oplegger) bij Nota van Bevindingen / rapport gezamenlijk rekenkameronderzoek k 'toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving door Omgevingsdienst Twente'

Geachte leden van de Gemeenteraad en Provinciale Staten,

De rekenkamer(commis)sie(s) van Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen én de provinciale Rekenkamer Oost-Nederland (hierna: de samenwerkende rekenkamers) zijn eind februari 2023 gestart met een gezamenlijk onderzoek naar de 'toezicht en handhaving in de fysieke leefomgeving door de Omgevingsdienst Twente' (ODT). U bent hierover in februari geïnformeerd en heeft daarbij kennis kunnen nemen van de onderzoeksvragen en opzet. Er is begonnen met een verkennend Deel I' van het onderzoek (zie verderop onder 'onderzoeksvraag en opzet'). Het geheel is voorbereid en begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de verschillende rekenkamers. Het onderzoek zelf is uitgevoerd door onderzoeksbureau TwynstraGudde. De rapportage in de vorm van een Rapport van Bevindingen is inmiddels gereed en wordt hierbij aan alle betrokkenen aangeboden en op de websites van de samenwerkende rekenkamers gepubliceerd.

Vervolg

De uitkomsten van het geheel (waarover hierna meer) maken dat de samenwerkende rekenkamers hebben besloten om in gezamenlijkheid géén tweede deel van het onderzoek (dat zich vooral zou richten op de kwalitatieve aspecten) te gaan uitvoeren. Naar ons oordeel dient de ODT eerst met een duidelijke tijdlijn in kaart te brengen wanneer en hoe de organisatorische problemen zullen worden opgelost. Wij adviseren de gemeenteraden daarop aan te dringen.

Achtergrond onderzoek

De omgevingsdienst is een relatief jonge vorm van samenwerking en uitbesteding van taken die onder verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincie vallen. Inmiddels wordt landelijk geconstateerd, na bijna 10 jaar omgevingsdiensten, dat de kwaliteit en effectiviteit van de uitvoering nog te wensen over laat. Zowel de Algemene Rekenkamer (['Handhaven in het duister', juni 2021](#)) als de adviescommissie Van Aartsen over de versterking van het VTH (['Om de leefomgeving – Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', 2021](#)) brachten kritische rapporten uit, die beide zijn aangeboden aan de Tweede Kamer.

De (landelijke) vraagtekens en het belang van horizontaal toezicht waren voor de samenwerkende Twentse rekenkamers en de rekenkamer van de provincie Overijssel (Rekenkamer Oost-Nederland) aanleiding om voor het thema effectiviteit van Toezicht en Handhaving, de huidige werking van de ODT, de samenwerking met andere handhavende instanties en de besluitvorming over handhaving bij het bevoegd gezag te onderzoeken. Bij

Toezicht gaat het om toezicht dat gekoppeld is aan handhaving en niet aan toezicht dat voorafgaat aan vergunningverlening.

Onderzoeksvragen en opzet

De hoofdvraag voor het onderzoek van de samenwerkende rekenkamers luidde als volgt: *'In welke mate draagt het toezicht en de handhaving door de ODT, in samenwerking met de bevoegde gezagen, bij aan het naleven van wet- en regelgeving bij activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving?'*

Het onderzoek betreft dus vooral de effectiviteit van toezicht en handhaving. Dit kan echter moeilijk los worden gezien van bestuurlijke afspraken en opdrachten, de efficiëntie en de daadwerkelijke uitvoering. Het was daarom nodig een goed eerste inzicht te krijgen in de werkwijze van de ODT, de bestuurlijke afspraken en de landelijke normen, alvorens meer diepgaand onderzoek kan worden uitgevoerd naar mogelijke ineffectiviteit en de oorzaken daarvoor. Om die reden hebben de samenwerkende rekenkamers besloten het onderzoek op te splitsen in twee delen, namelijk:

- Eerst een verkennende fase, bedoeld om meer zicht te krijgen op de organisatie: bestuurlijke afspraken, opdrachtverstrekking en kerngegevens.
- Daarna eventueel een tweede fase, waarin vragen aan de orde zouden kunnen komen als: 'worden de taken op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende manier uitgevoerd, hoe is de informatievoorziening richting raden en staten geregeld, en hoe is de afstemming tussen ODT het bevoegd gezag?'

Waardevolle constatering

De eerste verkenning is inmiddels afgerond. U treft het rapport van bevindingen van TwynstraGudde hierbij aan. Omdat er bewust is gekozen voor een eerste, verkennende fase en daarna (eventueel) een vervolg onderzoek, is het rapport zoals deze nu voorligt, niet op de gebruikelijke wijze voorzien van conclusies en aanbevelingen en daarmee geen onderzoeksrapport in de klassieke zin. Desalniettemin zijn er wel constatering gedaan die waardevol zijn:

- Het rapport geeft duidelijk inzicht in de werkwijze van het ODT en het 'verkeer' tussen de organisatie en de overheden voor wie taken worden uitgevoerd.
- Het rapport maakt ook duidelijk dat de ODT nog sterk in ontwikkeling is. Er zijn organisatorische zaken die de aandacht vragen. De beschikbare capaciteit (menskracht) speelt een belangrijke rol. Kwantitatief is een aantal zaken goed in beeld maar kwalitatief kan een aantal vragen op dit moment niet afdoende worden beantwoord (doelmatigheid versus doeltreffendheid, output versus outcome).

Een uitwerking van deze constatering vindt u onder 'conclusies'.

Conclusies

De samenwerkende rekenkamers concluderen op basis van het door TwynstraGudde uitgevoerde onderzoek (op hoofdlijnen) als volgt:

1. In 2022 is er een VTH-beleidsplan vastgesteld door de ODT, de provincie Overijssel en de 14 Twentse gemeenten. Hierin zijn doelstellingen geformuleerd. Die hebben nog geen plek gekregen in de uitvoeringsprogramma's van de ODT (hoe gaan we het doen?). Maar deze uitvoeringsprogramma's zijn vooral gericht op hoeveelheid ingezette middelen (output: geld en menskracht) in plaats van op de gewenste kwaliteit (outcome).
2. Naast het zogenaamde Standaardpakket kunnen deelnemers ook andere (Plus) taken bij ODT beleggen. Daarvan wordt slechts beperkt gebruik gemaakt. Dit kan te maken hebben met plaatselijke (lokale) organisatorische en/of financiële aspecten en/of bestuurlijke voorkeur
3. De ODT als organisatie op zich werkt, rekening houdend met de beperking van de opmerkingen hierboven over de organisatieontwikkeling, naar tevredenheid. Bij deze conclusie hoort de kanttekening (zie ook bij punt 1) dat de inzet vooral gericht is op de inzet van de middelen (output), waardoor vragen over de geleverde kwaliteit (outcome) en effecten onvoldoende kunnen worden beantwoord.
4. In aanvulling op punt 3 moet worden opgemerkt dat de ODT in 2019 nog in de opstartfase verkeerde zodat de beperkte capaciteit geprioriteerd moest worden ingezet. Ook daarna, als gevolg van de Covid-uitbraak en de nasleep daarvan, bleef de capaciteit onvoldoende.

De beschikbare capaciteit werd op basis van de meergenoemde risicoanalyse (zie hierna) ingezet. Daardoor kunnen vragen over de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid niet afdoende worden beantwoord.

5. De risicoanalyse die nu door de ODT wordt gebruikt om te bepalen waar en hoeveel middelen worden ingezet, wordt verder geïmplementeerd in de werkprocessen van de ODT. Dat kan, naar het oordeel van de samenwerkende rekenkamers, bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit (meer toewerken naar outcome).
6. De geleverde kerngegevens bieden naar het oordeel van de samenwerkende rekenkamers voldoende zicht op de uitvoering van de gemaakte afspraken (output), maar zijn niet geschikt om vragen over de outcome te beantwoorden. Ze geven namelijk geen antwoord op vragen als: 'wat zegt het in 2022 aantal uitgevoerde periodieke controles over de kwalitatieve bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving?'

In de bijlage vindt u een samenvatting van het rapport van bevindingen. Het complete rapport wordt u tegelijkertijd met deze aanbiedingsbrief aangeboden.

Contact

Nadere informatie over het onderzoek kunt u verkrijgen bij Yvette Engbers, secretaris begeleidingscommissie, e-mail rekenkamer@almelo.nl of uw eigen rekenkamer(commissie).

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal en Tubbergen en de Rekenkamer Oost-Nederland,



dhr. J.J. Mastwijk
voorzitter begeleidingscommissie



dhr. J.G.M. Heuvel
secretaris begeleidingscommissie

Bijlage: samenvatting Rapport van Bevindingen

BIJLAGE

Deze bijlage bevat een samenvatting van het Rapport van Bevindingen.

1. De opdracht van de bevoegde gezagen aan de ODT

Tot en met 2018 werkten de Twentse gemeenten en de provincie Overijssel samen op het gebied van milieu- en vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken (VTH-taken) via een netwerksamenwerking. Deze netwerk- samenwerking is na een landelijke Wetswijziging geformaliseerd tot de Omgevingsdienst Twente (ODT). De ODT is in januari 2019 operationeel van start gegaan. De gemeenten en de provincie zijn zowel opdrachtgever als eigenaar van de ODT. In het voorjaar van 2023 zijn er 119 mensen werkzaam bij de ODT.

Vanuit hun opdrachtgeversrol maken de bevoegde gezagen jaarlijks afspraken over een uit te voeren takenpakket. De gemeenten en de provincie hebben daartoe bij de start in 2019 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) getekend. De DVO's vormen weer de basis voor een jaarlijks Uitvoeringsprogramma (UVP). In het UVP leggen de bevoegde gezagen en de ODT concreet vast welke producten t.a.v. toezicht en handhaving worden afgenomen in een jaar. Voordat de ODT in 2019 operationeel werd is er Twente-breed besloten om een zo uniform mogelijk Standaardtakenpakket bij de ODT te beleggen. Dit Standaardtakenpakket bestaat uit het landelijk wettelijk verplichte Basistakenpakket (BTP), aangevuld met de milieuadvisering. De producten en diensten die bij dit Standaardtakenpakket horen – zoals milieucontroles en milieuadvisering – worden op productniveau uitgewerkt in het jaarlijkse UVP.

De deelnemers hebben daarnaast ook de mogelijkheid om Plustaken bij de ODT te beleggen. Dit zijn adviestaken die de ODT namens de bevoegde gezagen uit kan voeren. Hier wordt echter nog maar beperkt uniform gebruik van gemaakt. In de UVP's worden tenslotte ook concrete afspraken gemaakt over uit te voeren lokale projecten. Een gemeente kan bijvoorbeeld op projectbasis (extra) energiecontroles bij bedrijven laten uitvoeren door de ODT.

In 2022 is er een VTH-beleidsplan vastgesteld door de ODT, de provincie Overijssel en de 14 Twentse gemeenten. **In dit beleidsplan zijn verschillende doelstellingen geformuleerd (zie bijlage 2 van het rapport). Met name de meer milieu-inhoudelijke beleidsdoelen zijn hierin interessant.** Dit gaat om de bijdrage van de ODT op onderwerpen als externe veiligheid (ondermijning) een gezonde fysieke leefomgeving (asbest, luchtkwaliteit en geur, geluid, natuur) en duurzaamheid.

Over deze doelstellingen komt echter naar voren dat deze nog niet zijn uitgewerkt in de UVP's. De opdrachten in de UVP's zijn nu nog sterk *output* gericht: er wordt een overeenkomst gesloten over het aantal uur dat voor een bepaalde controle staat. In de UVP's wordt daarmee niet inzichtelijk gemaakt wat de bijdrage van de ODT aan de doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving is. De opdracht is daarmee op dit moment niet *outcome* gericht. Er wordt in de opdracht geen link gelegd tussen de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten door de ODT en de impact hiervan op de fysieke leefomgeving in Twente.

2. De organisatie en de uitvoering

Er is een governance structuur vastgesteld in Twente voor de sturing op de opdracht. Op bestuurlijk niveau hebben het Algemeen Bestuur (AB) en het Dagelijks Bestuur (DB) een centrale rol in de besturing. Op ambtelijk niveau voeren accounthouders via een-op-een accountgesprekken de voortgang van de individuele opdrachten waarbij aandacht is voor de individuele casuïstiek ofwel de *couleur locale* van de opdracht. De ambtelijke accounthouders voeren ook periodiek een centraal accounthoudersoverleg waarin onderwerpen besproken worden die voor alle bevoegde gezagen relevant zijn. **Deze governance structuur verloopt naar tevredenheid van de bevoegde gezagen en de ODT. Het stelt de deelnemers in staat om te sturen op de opdracht. Er is inzicht in de voortgang van deze opdracht en de *output* die geleverd wordt. Echter, een echt grondige periodieke evaluatie van de doeltreffendheid van de opdracht**

lijkt niet systematisch plaats te vinden. Daarmee vindt ook nog beperkt het gesprek plaats over de *outcome* van de toezicht- en handhavingsactiviteiten.

Voor de uitvoering van toezicht- en handhavingsactiviteiten hebben de ODT, de 14 gemeenten en de provincie Overijssel in het VTH-beleid uit 2022 strategieën opgesteld. Hierbij is vastgesteld welke verschillende vormen van toezicht er plaatsvinden. De verschillende toezichtsvormen zijn uitgewerkt in producten met kentallen en uren die in de jaarlijkse UVP's worden overeengekomen tussen de bevoegde gezagen en de ODT. **Op basis van een risicoanalyse wordt gekeken welke vorm van toezicht wordt ingezet per bevoegd gezag. Belangrijk hierbij zijn bijvoorbeeld risico's voor de brandveiligheid, constructieve veiligheid en omgevingsveiligheid.** De risicoanalyse is gebaseerd op het inrichtingenbestand van de deelnemers. In 2022 is de risicoanalyse verder doorontwikkeld waarbij aandacht is voor de volgende beoordelingsaspecten: veiligheid, gezonde fysieke leefomgeving, duurzaamheid, economische en bestuurlijke impact, ondermijning, attitude, ervaringscijfers en naleving. **Deze risicoanalyse wordt nu verder geïmplementeerd in de werkprocessen van de ODT.**

Specifiek voor de handhavingsactiviteiten is in het VTH-beleid 2022 vastgelegd dat de ODT aansluit bij de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingswet (LHSO). De LHSO is een beleidskader voor de bestuursrechtelijke- en strafrechtelijke handhaving. Door de LHSO te volgen wordt beoogd dat handhavende instanties zoals de ODT landelijk op eenzelfde manier optreden bij overtredingen.

Als we kijken naar de uitvoeringspraktijk zien we dat het de ODT in de afgelopen jaren maar ten dele is gelukt om de toezicht- en handhavingsactiviteiten uit te voeren zoals beoogd werd. De ODT zat in 2019 echt nog in een opstartfase en er was sprake van beperkte capaciteit. Hierdoor is de ODT niet aan alle toezichttaken toegekomen en is capaciteit geprioriteerd ingezet. Ook door de gevolgen van corona (2020-2021) heeft er prioritering plaatsgevonden in de uitvoering van het toezicht omdat de ODT vanwege coronamaatregelen beperkt fysieke controles kon uitvoeren. In 2022 en 2023 blijkt capaciteit vervolgens nog steeds een issue. Zo lopen de bevoegde gezagen ertegenaan dat juridische capaciteit en de capaciteit voor toezicht bij agrariërs beperkt is bij de ODT. In deze jaren zijn out-of the box (OOTB)-maatregelen vastgesteld door het Algemeen Bestuur van de ODT. Dit waren tijdelijke beheersmaatregelen die nodig waren om de werkvoorraad te kunnen beheersen. Er is daarbij op onderdelen van het VTH-beleid afgeweken en de inzet van de capaciteit voor toezicht en handhaving is geprioriteerd op basis van een risicoafweging.

3. Kerngegevens over toezicht en handhaving

Via de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) hebben de gemeenten, provincie en ODT duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop de ODT rapporteert over de uitvoering. Er zijn in de basis een viertal gestandaardiseerde rapportagemomenten: maatregel

- het Uitvoeringsprogramma (UVP) per bevoegd gezag;
- de voorjaarsrapportage (over de uitvoering van januari tot en met april);
- de najaarsrapportage (over de uitvoering van januari tot en met augustus); en - een jaarverslag.

Via deze vaste rapportagemomenten brengt de ODT kerngegevens over toezicht en handhaving in beeld. De afspraken in het UVP zijn leidend voor de verantwoording. Er wordt in de praktijk verantwoord over het aantal uitgevoerde controles en het aantal uitgevoerde handhavingszaken, inclusief urenverantwoording. En dit wordt gerelateerd aan hetgeen is afgesproken in het UVP. Maandelijks worden deze kerngegevens ook besproken in de accountgesprekken tussen de bevoegde gezagen en de ODT. Inmiddels zijn deze kerngegevens *real time* inzichtelijk voor de bevoegde gezagen via 'Power BI', een online tool waar de bevoegde gezagen toegang tot hebben.

De kerngegevens die de bevoegde gezagen op dit moment ontvangen bieden volgens de gemeenten en provincie voldoende zicht op de uitvoering van het UVP. De ontwikkeling op het vlak van Power BI wordt gewaardeerd. Echter, we stellen ook vast dat er in de huidige

verantwoording door de ODT nog maar beperkt een koppeling gemaakt wordt tussen de geleverde producten (output) en de bijdrage hiervan aan de fysieke leefomgeving (outcome). Wat zegt het in 2022 aantal uitgevoerde periodieke controles voor deelnemer A over de bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving? Hiervoor is nog geen aandacht in de verantwoording en de gegevens die de ODT verstrekt.

Ook blijkt de Power BI tool op dit moment nog geen volledig inzicht te bieden in de naleving van toezicht en handhaving. Er zijn veel gegevens beschikbaar, maar omdat gegevens over naleefgedrag nog niet allemaal gekoppeld zijn aan de zaaksystemen is het totaaloverzicht beperkt. De datakwaliteit is daarom een belangrijk aandachtspunt voor de verdere versterking van de uitvoering de komende tijd.