

# ***Eindrapportage***

## **Onderzoek rolverduidelijking PS bij**



## **In opdracht van**



Den Haag, 20 november 2018

## Inhoud

<b>1. Inleiding</b> .....	1
1.1 Aanleiding en centrale vraag.....	1
1.2 Aanpak en werkwijze.....	2
1.3 Leeswijzer .....	3
<b>2. Resultaat Bureaustudie</b> .....	4
2.1 Quick Scan Omgevingsdiensten .....	4
2.2 Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel .....	5
2.3 ‘Wisselwerking’, rapport van de Raad voor het openbaar bestuur .....	6
2.4 Evaluatie Verbonden Partijen provincie Flevoland .....	7
2.5 Evaluatierapport OFGV.....	8
2.6 Evaluatie wet VTH – op weg naar een volwassen stelsel.....	10
2.7 Brief BZK over het versterken van de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen.....	11
<b>3. Resultaat verdiepende gesprekken</b> .....	14
3.1 Huidige invulling BIG-8 model: verantwoording en informatieverstrekking .....	14
3.2 Huidige invulling BIG-8 model: afstemming beleid en uitvoering.....	15
3.3 Huidige invulling BIG-8 model: ontwikkelingen .....	16
3.4 Opties voor een grotere (inhoudelijke) betrokkenheid van PS.....	16
<b>4. Resultaat inventarisatie van handreikingen en ervaringen elders</b> .....	18
4.1 Gesprekken met de Raadsgriffies van Almere en Noordoostpolder.....	18
4.2 Grip op regionale samenwerking – Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers .....	20
4.3 Greep op het ongrijpbare – handreiking nieuwe vormen controle en verantwoording .....	25
<b>5. Conclusies en aanbevelingen</b> .....	27

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en centrale vraag

Op 1 januari 2013 is de Omgevingsdienst Flevoland Gooi & Vechtstreek (OFGV) van start gegaan. De OFGV voert voor de provincies Flevoland en Noord-Holland en voor 13 gemeenten diverse uitvoerende omgevings- en milieutaken uit, met name op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De OFGV is – net als de andere omgevings- / regionale uitvoeringsdiensten in ons land – vooral opgericht om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te verbeteren door middel van bundeling van kennis en ervaring en verdergaande professionalisering.

De OFGV is een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van de deelnemende provincies en gemeenten in de vorm van een ‘gemeenschappelijke regeling’. De provincies en gemeenten blijven bevoegd gezag en bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken die zij aan (de directeur van) de OFGV hebben opgedragen c.q. gemandateerd. Alle deelnemende provincies en gemeenten zijn vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de OFGV; vanuit het algemeen bestuur is een dagelijks bestuur gevormd.

Op verzoek van Provinciale Staten (PS, Commissie Ruimte, 20 april 2016) hebben Gedeputeerde Staten (GS) van de provincie Flevoland een beknopt onderzoek laten doen voor het verduidelijken van de rol van PS bij de OFGV. De voor het eindresultaat verantwoordelijke gedeputeerde / portefeuillehouder trad op als opdrachtgever. De feitelijke uitvoering lag bij de afdeling Ruimte en Economie die daartoe MMG Advies heeft ingehuurd. Uit de gelederen van PS is een klankbordgroep gevormd die namens de Statencommissies Ruimte en Bestuur betrokken is geweest bij en heeft geadviseerd over de definitie, voorbereiding, uitvoering en resultaten van het beknopte onderzoek. De Statencommissies Ruimte en Bestuur en ook de overige leden van PS zullen worden geïnformeerd over de onderzoeksresultaten.

De behoefte van PS aan rolverduidelijking aangaande de OFGV komt vooral voort uit de ervaring van PS, dat de gesprekken met GS over de OFGV nu vrijwel uitsluitend plaatsvinden aan de hand van de jaarrekening en de begroting van de OFGV en dat de discussie dan meestal gaat over de bedrijfsvoering van de OFGV en eventuele zienswijzen van PS bij de begroting. PS heeft aanvullend behoefte om met GS te praten over het doelbereik (resultaten en effecten) van de OFGV en de beïnvloedings- of sturingsmogelijkheden van PS hierop en wil met dit onderzoek zicht krijgen op hoe dit efficiënt en gedragen gestalte zou kunnen krijgen. Bijvoorbeeld door te kijken naar de huidige verantwoordings-indicatoren, het aanvullen of verbeteren van de wijze van rapporteren door GS aan PS, eventuele alternatieven naast de reguliere stappen binnen de P&C cyclus en een vorm van samenwerking met andere Raden en Staten. Dit leidt tot de volgende centrale vraag van het uitgevoerde onderzoek:

***Hoe kan tegemoet worden gekomen aan de wens van PS om met GS te praten over het doelbereik (resultaten en effecten) van de OFGV en welke beïnvloedings- of sturingsmogelijkheden van PS dienaangaande zijn er of kunnen worden ingericht?***

PS heeft benadrukt dat de bestaande rolverdeling tussen betrokken actoren moet worden gerespecteerd. De interne bedrijfsvoering van de OFGV blijft bijvoorbeeld een zaak van de OFGV. Evenals de inhoudelijke aansturing van de OFGV vanuit de provincie een zaak blijft van GS. PS wil daar niet in treden. PS wil vooral beter geïnformeerd raken over het doelbereik (resultaten en effecten) van de OFGV en GS daar op kunnen volgen en onderbouwd kunnen bevragen, om de klassieke rollen van PS – kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging – goed te kunnen vervullen.

## 1.2 Aanpak en werkwijze

### *Onderzoeksmodel*

Het zogenoemde BIG-8 model is als kapstok voor het onderzoek gebruikt. Het gezamenlijk opzetten en structureel doorlopen van het BIG-8 model door bevoegde overheden/opdrachtgevers (provincies en gemeenten) samen met hun omgevingsdiensten/opdrachtnemers is voorgeschreven op grond van de Wet VTH, de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (procescriteria uit de Kwaliteitscriteria 2.1).

Het BIG-8 model bestaat uit een aan elkaar gekoppelde strategische cyclus (beleid, waar de provincie primair verantwoordelijk voor is) en operationele cyclus (uitvoering, waar de OFGV primair verantwoordelijk voor is). Het BIG-8 model is bedoeld voor weloverwogen inhoudelijke afstemming en samenwerking tussen provincie en gemeenten aan de ene kant en omgevingsdiensten aan de andere kant, waarbij:

- de provincie/gemeente aan de voorkant zorgt dat probleem- en risicoanalyse plaatsvinden en daarop gebaseerde prioriteiten en te bereiken resultaten en (maatschappelijke) effecten (output en outcome) worden bepaald;
- de provincie/gemeente en de omgevingsdienst vervolgens overeenstemming bereiken over een uitvoeringsprogramma om de gewenste resultaten en effecten te bereiken;
- de omgevingsdienst tot slot de VTH-taken uitvoert, en ook monitort in hoeverre de gewenste resultaten en (maatschappelijke) effecten worden bereikt, als input voor een volgende probleem- en risicoanalyse en eventuele bijsturing van prioriteiten, te bereiken resultaten en effecten en/of het volgende uitvoeringsprogramma.

Bijlage 1 bevat een nadere toelichting op het BIG-8 model.

### *Onderzoeksvragen*

Kern van de centrale vraag is de manier waarop de provincie en de OFGV nu invulling geven aan het BIG-8 model om beleid en uitvoering af te stemmen, hoe GS daar sturing aan geeft en hoe PS productief bij deze afstemming en sturing betrokken kunnen zijn. In het onderzoek waren de volgende concrete onderzoeksvragen leidend om hier zicht op te krijgen:

1. Hoe geven de provincie en de OFGV invulling aan het BIG-8 model, niet zozeer inhoudelijk, als wel organisatorisch en procesmatig?
2. Welke ontwikkelingen en/of suggesties voor verbetering zijn er – met relevantie voor het verduidelijken van de rol van PS – als we de huidige invulling van het BIG-8 model spiegelen aan voor dit onderzoek relevante literatuur en (elders) opgedane leerervaringen?
3. Welke opties zijn er voor PS om meer betrokken te zijn bij de invulling van het BIG-8 model door de provincie en de OFGV en hoe kijken betrokkenen daar tegenaan?

Kortom: hoe gaat het nu (vraag 1), waar gaat het (mogelijk) heen (vraag 2) en wat zou een productieve rol zijn van PS?

### *Stappenplan*

Het onderzoek heeft bestaan uit de volgende stappen:

1. Startgesprekken met de verantwoordelijke ambtenaren en gedeputeerde en met de PS klankbordgroep. Voor een gezamenlijk beeld van de scope, centrale vraag, onderzoeksvragen, aanpak en werkwijze en uitgangspunten.

2. Bureaustudie van relevante literatuur, vanuit de concrete onderzoeksvragen en de centrale vraag van het onderzoek. Voor een eerste beeld van de beantwoording van de onderzoeksvragen en centrale vraag. En voor het kunnen opstellen van een lijst van aandachtspunten, gespreksthema's en vragen voor verdiepende gesprekken in stap 3.

Vanuit de provincie als opdrachtgever voor het onderzoek was de volgende literatuur voorgeschreven:

- 'Evaluatierapport OFGV', Twijnstra Gudde (april 2017).
- 'Evaluatie Verbonden Partijen', Provincie Flevoland (2016).
- 'Quick Scan Omgevingsdiensten', Randstedelijke Rekenkamer (oktober 2013).

Op eigen initiatief heeft MMG Advies ook de volgende literatuur bestudeerd:

- 'Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking', Raad voor het openbaar bestuur (december 2015).
- 'Versterken legitimiteit gemeenschappelijke regelingen', brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer (29 juni 2018).

Vanuit de OFGV is gewezen op de volgende documenten die ook zijn meegenomen in stap 2:

- 'Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel', Lysias Advies (juli 2015).
- 'Evaluatie wet VTH – op weg naar een volwassen stelsel', Berenschot (6 juni 2017).

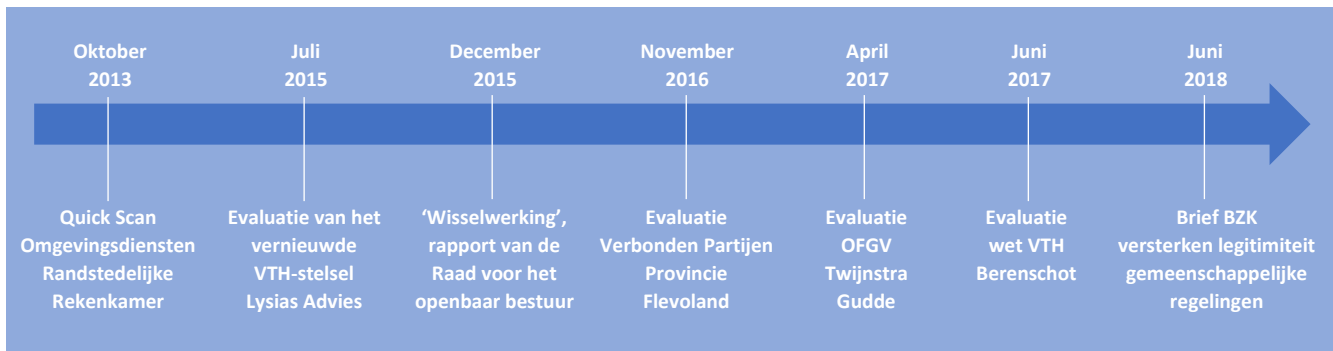
3. Verdiepende gesprekken. MMG Advies heeft verdiepend gesproken met achtereenvolgens: de afdeling Ruimte en Economie van de provincie Flevoland, directie en medewerkers van de OFGV, de PS leden in de klankbordgroep en de verantwoordelijke gedeputeerde / portefeuillehouder.
4. Inventarisatie van handreikingen en ervaringen elders. In deze stap heeft MMG Advies gesproken met de raadsgriffies van de gemeenten Noordoostpolder en Almere, om kennis te nemen van hun leerervaringen en voornemens bij het betrekken van raadsleden bij gemeenschappelijke regelingen. Voorts zijn enkele documenten met handreikingen en ervaringen elders geïnterpreteerd.
5. Conclusies en aanbevelingen. MMG Advies heeft de resultaten van de bureaustudie, de verdiepende gesprekken en de inventarisatie van ervaringen elders geanalyseerd en op basis daarvan conclusies en aanbevelingen opgesteld.

### 1.3 Leeswijzer

Deze rapportage volgt het stappenplan dat in het onderzoek is gevolgd. In hoofdstuk 2 staan de resultaten van de bureaustudie centraal. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting van de verdiepende gesprekken. In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de geïnterpreteerde handreikingen en ervaringen elders. En in hoofdstuk 5 volgen tot slot de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van een analyse van de bureaustudie, de verdiepende gesprekken en handreikingen en ervaringen elders.

Bij dit document is een separate managementsamenvatting opgesteld met de twee belangrijkste concrete aanbevelingen en de motivatie, concretisering en slaagfactoren daarvan.

## 2. Resultaat Bureaustudie



### Tijdslijn literatuur

#### 2.1 Quick Scan Omgevingsdiensten

In de Quick Scan Omgevingsdiensten van de Randstedelijke Rekenkamer uit oktober 2013 wordt aandacht besteed aan de verantwoording van omgevingsdiensten aan PS. Gesteld wordt dat doordat de (basis)taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn overgeheveld naar de omgevingsdienst en de uitvoering ervan meer op afstand is komen te staan, het zaak is om grip te houden op de uitvoering ervan. Want de beïnvloedings- en sturingsmogelijkheden zijn anders vormgegeven dat wanneer de provincie de taken zelf zou uitvoeren. Dit vraag volgens de Quick Scan om goede afspraken tussen de provincie als opdrachtgever en de omgevingsdienst als opdrachtnemer over de frequentie en inhoud van verantwoordingsinformatie. Zo moet de gemeenschappelijke regeling bepalingen bevatten over de wijze waarop inlichtingen worden verstrekt aan PS. Dit kan concreet worden uitgewerkt via indicatoren in bijvoorbeeld de provinciale begroting. Zo kunnen PS de uitvoering van de taken door de omgevingsdienst volgen. Op GS en ambtelijk niveau kunnen afspraken zijn gemaakt over het voeren van voortgangsgesprekken over de uitvoering van het takenpakket, aldus de Quick Scan. Vervolgens is in de Quick Scan opgenomen hoe e.e.a. in Flevoland en de gemeenschappelijke regeling OFGV is geregeld:

#### Verantwoording omgevingsdienst aan PS in de gemeenschappelijke regeling

- AB, DB en voorzitter verstrekken PS ongevraagd alle inlichtingen die voor een juiste beoordeling van het door het bestuur van het openbaar lichaam gevoerde en te voeren beleid nodig is.
- Begroting omgevingsdienst wordt voor zienswijze aan PS voorgelegd.
- Vastgestelde jaarrekening omgevingsdienst ter kennisneming aan PS.

#### Indicatoren provincie

- Alle vergunningaanvragen dienen binnen de wettelijke termijn of een termijn overeengekomen met de aanvrager gerealiseerd te worden.
- Voor toezicht en handhaving gaat het in algemene zin om <sup>1</sup>:
  - Aantal uren besteed aan de verschillende taken t.o.v. de planning.
  - Aantal uitgevoerde controles.
  - Aantal uitgevoerde projecten.

<sup>1</sup> In de Quick Scan staat voor Flevoland de nadere uitwerking van deze indicatoren met streefwaarden in een DVO als aandachtspunt.

- Aantal klachten en aantal klachten dat binnen gestelde termijn is afgehandeld.
- Aantal incidenten en calamiteiten in de fysieke leefomgeving.
- Aantal malen dat bestuursrechtelijk is opgetreden.
- Nalevingscijfers.

## 2.2 Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

In juli 2015 bracht Lysias Advies het rapport 'Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel' uit, opgesteld in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Een conclusie in dit rapport is dat er in het algemeen een beperkte betrokkenheid van Raden en Staten is op de inhoud van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In combinatie met het interbestuurlijk toezicht op het bevoegd gezag dat nog in ontwikkeling is, leidt dit er volgens de onderzoekers toe dat er onvoldoende waarborgen zijn om signalen over problemen in de uitoefening van het bevoegd gezag tijdig te signaleren. Volgens de onderzoekers biedt het stelsel wel de mogelijkheid om Raden en Staten meer inhoudelijk te betrekken bij de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en zien zij dit op een aantal plaatsen gestalte krijgen (overigens zonder daarvan in het rapport voorbeelden te geven).

Voorgaande conclusie betrof de toezichthoudende taak van Raden en Staten. Daarnaast wordt in het rapport geconstateerd dat de betrokkenheid van vertegenwoordigende organen bij het reilen en zeilen van de omgevingsdiensten beperkt is. Voor zover het gaat om de uitoefening van het gezag blijft de verantwoording naar Raden en Staten beperkt tot hoofdlijnen. Doorgaans sturen de colleges van B&W en GS het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en het jaarverslag wel aan Raden en Staten, maar volgens de onderzoekers vindt zelden inhoudelijke bespreking plaats. Onderzoeken naar en rapportages over de prestaties en doelmatigheid van de omgevingsdiensten komen (nog) weinig voor. Uit de gevoerde gesprekken halen de onderzoekers het beeld dat de leden van Raden en Staten de omgevingsdiensten niet als 'eigen' ervaren en dat daarmee vooral sturing of efficiency plaatsvindt. De onderzoekers geven hierbij aan dat er wel verschillen zijn: als de aard van de problematiek in een regio het belang van vergunningverlening, toezicht en handhaving onderstreept – zoals in het Rijnmondgebied en in West-Brabant (Moerdijk) – is er een groter (politiek) besef van het belang van de VTH-taken. Al met al noemen de onderzoekers de besturing vanuit Raden en Staten beperkt tot zeer beperkt.

De onderzoekers noemen de komst van de Omgevingswet als een belangrijke externe ontwikkeling die van invloed wordt op het VTH-stelsel. Gemeenten en Provincies krijgen meer ruimte om op omgevingsgebied hun eigen beleid te voeren. Zij kunnen in de toekomst beter aansluiten bij hun eigen behoeften en doelstellingen. Hierbij noemen de onderzoekers de overgang naar sturen op output en uiteindelijk outcome (maatschappelijke effecten) en het door omgevingsdiensten beter inzichtelijk kunnen maken van hun bijdrage aan de fysieke leefomgeving.

Een aanbeveling van de onderzoekers aan gemeenten en provincies is om te investeren in versterking van het (horizontale) toezicht binnen het VTH-stelsel. Horizontale verantwoording is hierbij cruciaal. Dat betekent volgens de onderzoekers dat omgevingsdiensten en hun bestuurders moeten investeren in informatie aan Raden en Staten over het belang van de taken die omgevingsdiensten uitvoeren en het structureel onderhouden van goed contact met Raden en Staten. Verder is het volgens de onderzoekers van belang om kwalitatief goede rapportages te verstrekken aan Raden en Staten, die informatie bevatten op basis waarvan Raden en Staten in positie worden gebracht om het toezicht uit te voeren.

### 2.3 'Wisselwerking', rapport van de Raad voor het openbaar bestuur

In december 2015 publiceerde de Raad voor het openbaar bestuur het rapport 'Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking'.

De Raad constateert dat regionale samenwerking al ruim 150 jaar oud is, net zoals de discussie daarover. De Raad schetst het probleem dat Gemeenteraden afstand ervaren. Samenwerking heeft meerwaarde voor gezamenlijke opgaven, maar levert spanning op met de wens van Raden (en Staten) om sturing te houden op wat er op afstand gebeurt. Samenwerking is onlosmakelijk verbonden met het besturen van een gemeente en dus is democratische legitimiteit van samenwerkingen belangrijk, aldus de Raad. Maar veel van wat er in samenwerkingsverbanden gebeurt wordt beschouwd als minder democratisch gelegitimeerd; de bovengemeentelijke samenwerking wordt teveel een wereld op zich, die is losgezongen van het werk van de Gemeenteraden. De Raad heeft onderzocht hoe het beter kan.

Het advies van de Raad komt erop neer dat – voor democratische legitimiteit van samenwerkingen – actieve betrokkenheid van Gemeenteraden essentieel is: Raden zullen zich zelfbewust moeten bemoeien met samenwerkingsverbanden en omgekeerd zullen samenwerkingsverbanden er tijd en energie in moeten stoppen om Gemeenteraden meer invloed te geven op hun werkzaamheden.

De Raad benadrukt dat dit niet betekent dat rollen worden overgenomen, het gaat om een verandering van de houding van betrokkenen tegenover elkaar. De Raad adviseert dat de houding van Gemeenteraden tegenover samenwerkingsverbanden verandert van statisch naar dynamisch. Van een houding waarbij Raden budgetten bepalen en doelstellingen formuleren en samenwerkingsverbanden uitvoeren en verantwoorden, naar een houding waarbij Raden zich (samen) zelfbewust opstellen om regionale publieke problemen te definiëren en op te lossen. Van een relatie met een statische kwaliteit (organisatiestructuren, uitvoeren, beheersen, verantwoorden), naar een relatie met een dynamische kwaliteit (anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen, aanpassen).

Als Gemeenteraden zich dynamisch opstellen heeft dat volgens de Raad gevolgen voor de bestuurlijke en ambtelijke leiding van samenwerkingsverbanden. Namelijk dat zij het ook als hun taak zien dat in de Gemeenteraden op relevante momenten wezenlijke afwegingen kunnen worden gemaakt. De formele toezending van stukken als de gemeentelijke financiële bijdrage aan een samenwerkingsverband moet worden vastgesteld is volgens de Raad ten enenmale onvoldoende. Het hoort bij de nieuwe professionaliteit van samenwerkingsverbanden dat zij Gemeenteraden pro actief betrekken bij belangrijke beleidsbeslissingen, aldus de Raad. De Raad spreekt al met al over een **cultuurverandering** (waar de Wet gemeenschappelijke regelingen niet voor hoeft te worden aangepast).

De Raad voor het openbaar bestuur doet de volgende concrete aanbevelingen:

#### Aan Gemeenteraden (en Staten)

- Vertaal vragen en problemen van de samenleving in bestuurlijke oplossingen. Weet wat er speelt en vertaal dat zelf naar (het bestuur van) het samenwerkingsverband. Zo stuur je (een bestuur van) een samenwerkingsverband aan.
- Bepaal strategisch positie. Stuur actief op beleidskeuzes die regionaal spelen en wacht niet (meer) af tot bestuurders je informeren over de ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband. Neem met de andere Raden en Staten binnen het samenwerkingsverband een houding aan van anticiperen, leren, gezamenlijk evalueren, ontwikkelen en waar nodig aanpassen. Organiseer desnoods zelf als Raden en Staten de informatiepositie door gezamenlijke informatie-



sessies te beleggen, door besturen van samenwerkingsverbanden uit te nodigen om toelichting te geven. Richt de aandacht vooral op de samenwerkingsverbanden waarvan de politiek vindt dat de maatschappelijke belangen het grootst zijn; voor de overige samenwerkingen kan worden afgesproken om de aandacht te verdelen, bijvoorbeeld dat één van de Raden een samenwerking volgt en daarover rapporteert aan collega Raden en Staten. Zorg voor ondersteuning door de raadsgriffier.

- Spreek in regionaal verband spelregels af over de informatievoorziening en vergaderagenda's van alle Raden en het regiobestuur, zodanig dat alle Raden op hetzelfde moment over dezelfde informatie beschikken. Stel hiertoe bijvoorbeeld een regionale agendacommissie en een regionale termijnagenda in.

#### Aan raadsgriffiers

- Opereer als procesadviseur en ondersteun de Gemeenteraad bij het – samen met andere Raden – bepalen van de strategische positie.

#### Aan besturen van samenwerkingsverbanden

- Wees responsief. Informeer Raden en Staten actief over plannen, resultaten en afwijkingen in de uitvoering. Informeer niet alleen in formele zin (jaarcijfers op tijd versturen), maar ook in materiële zin: door inhoudelijke vraagstukken en afwegingen waar het samenwerkingsverband voor staat te presenteren en op zinvolle momenten te bespreken, dat wil zeggen voor daarover in het samenwerkingsverband besluiten moeten worden genomen. Gemeenteraden zijn geen stempel-machines voor besluiten van samenwerkingsverbanden, maar hun actieve betrokkenheid is een eis van democratie.

## **2.4 Evaluatie Verbonden Partijen provincie Flevoland**

De provincie Flevoland doet eens per vier jaar evaluatieonderzoek naar de zogenoemde 'verbonden partijen', privaat- of publiekrechtelijke organisaties waarin de provincie een bestuurlijk en risico-dragend financieel belang heeft. De effectiviteit van een verbonden partij, als instrument voor het behalen van provinciale doelen, is daarbij een belangrijk aspect.

In november 2016 zijn de verbonden partijen voor het laatst geëvalueerd, waaronder de OFGV. De evaluatie toont over het algemeen een positief beeld van de OFGV qua effectiviteit en efficiëntie, gevolgd door de aanbeveling aan de provincie Flevoland om de OFGV als verbonden partij voort te zetten met inachtneming van de volgende aanbevelingen:

1. Gelet op de afspraken in de gemeenschappelijke regeling en op de veranderde omstandigheden en wetgeving is een evaluatie van de gemeenschappelijke regeling aan te bevelen.
2. Daarbij kunnen als specifieke aandachtspunten worden genoemd een doorontwikkeling en professionalisering van de gemeenschappelijke regeling en een verbeterde sturing en wisselwerking met Raden en Staten.

In de tekst van het evaluatierapport staat achtergrondinformatie die reliëf geeft aan beide aanbevelingen. Gekoppeld aan de scope van dit onderzoek naar het verduidelijken van de rol van PS bij de OFGV gaat het in het bijzonder om de volgende passages:

- PS hebben bij de oprichting van de gemeenschappelijke regeling OFGV aangegeven wat de opdracht is. Zij houden toezicht op basis van de planning en control stukken. De afgelopen jaren hebben zij zienswijzen ingediend bij de begroting en jaarrekening. Binnen PS wordt soms met aarzeling over het democratisch gehalte gesproken. PS leden willen grip op de realisatie.

- De Raad voor het openbaar bestuur gaat in ‘Wisselwerking, Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking’ in op de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen. Enerzijds kunnen Raden en Staten – om meer invloed uit te oefenen – een directere en pro actievere houding innemen richting verbonden partijen om de sturing vorm te geven. Anderzijds worden de gemeenschappelijke regelingen aangespoord naar buiten te treden, zich meer te richten op de opdrachtgever en de wijze waarop het publiek belang wordt gediend en zich te presenteren aan de gekozen volksvertegenwoordiging.
- Veel toezichttaken worden in bilaterale afstemming besproken tussen de OFGV en de individuele deelnemer. Dit geldt ook voor het college van GS van Flevoland. De organisatie van de OFGV ontwikkelt een eigen deskundigheid en professionaliteit. Zij wil meer taken uitvoeren, bijvoorbeeld met het argument dat dit versneld kan. Omdat het werk in mandaat wordt gedaan blijft de verantwoordelijkheid bij GS en de andere dagelijkse besturen. Daarom is hun toezicht nodig. Hierin wordt een relevant dilemma zichtbaar: een organisatie die professionaliseert en effectief wil opereren en anderzijds een overheid die politieke verantwoording moet afleggen.
- De provinciale organisatie moet inspanning leveren om de opdrachtgeversrol goed in te vullen.

## 2.5 Evaluatierapport OFGV

Twijnstra Gudde evalueerde de OFGV in 2017 en keek daarbij naar de kwaliteit van dienstverlening, de effectiviteit, de efficiëntie, de governance en de toekomst van de OFGV.

### Kwaliteit van dienstverlening

Volgens de evaluatie voldoet de OFGV in de regel aan de landelijke kwaliteitscriteria voor de VTH-taken (Kwaliteitscriteria 2.1, verwerkt in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht). De evaluatie geeft een overwegend positief beeld van de kwaliteit van dienstverlening van de OFGV; de onderzoekers concluderen dat de kwaliteit aansluit bij de doelen en wensen van de opdrachtgevers, partners, medewerkers en bedrijven. De belangrijkste verbeterpunten voor de kwaliteit van dienstverlening zijn – gekoppeld aan de scope van het Onderzoek rolverduidelijking PS bij de OFGV – de volgende:

- Bestuur en ambtelijk opdrachtgevers willen beter zicht krijgen op de kwaliteit van dienstverlening, mede als houvast om meer nadruk te leggen op de gewenste maatschappelijke effecten (outcome) van het optreden van de OFGV.
- Strategische en beleidsmatige afstemming tussen de OFGV en de deelnemers (provincies en gemeenten) krijgt nog maar magere vorm. Operationeel loopt het redelijk, maar echte structurele strategische afstemming is er niet.
- Er is zorg over de afstemming tussen de OFGV en de ambtelijk opdrachtgevers bij provincies en gemeenten. Reden voor de onderzoekers om de OFGV te adviseren om te zorgen voor een passende afstemming met de ambtelijk opdrachtgevers, aangezien – aldus de onderzoekers – goede samenwerking met hen van groot belang is voor de kwaliteit van dienstverlening.
- Om tot een gezamenlijk beeld te komen van de gewenste en feitelijke kwaliteit van dienstverlening is het volgens de onderzoekers nodig dat de deelnemers (provincies en gemeenten) en de OFGV hierover meer met elkaar in gesprek zijn, zodat zij een gezamenlijk beeld van de inhoudelijke en procesmatige kwaliteit ontwikkelen. Structurele gezamenlijke aandacht voor de kwaliteit van dienstverlening impliceert ook aandacht voor de maatschappelijke resultaten waar de OFGV aan zou moeten bijdragen.

## Effectiviteit

De onderzoekers stellen dat de OFGV op hoofdlijnen doet wat zij belooft wat betreft het realiseren van met de deelnemers afgesproken prestaties (output, zoals aantallen controles). Dit spoort met de bevinding dat de deelnemers (provincies en gemeenten) hier tevreden over zijn en de OFGV aanmerken als een professionele samenwerkingspartner. Een voor dit onderzoek relevant verbeterpunt uit de evaluatie voor de effectiviteit van de OFGV is het volgende:

- De maatschappelijke meerwaarde (outcome) van de OFGV is niet scherp in beeld. In gesprek met de OFGV is de maatschappelijke meerwaarde voor de onderzoekers vanuit de OFGV niet helder naar voren gekomen, terwijl de onderzoekers tevens opmerken dat de provincies en gemeenten op hun beurt moeite hebben te benoemen welke maatschappelijke effecten zij nastreven en wat dit betekent voor hun opdracht aan de OFGV. Hierdoor blijft de focus liggen op output – zoals aantallen controles – ook omdat daarmee richting Raden en Staten een vorm van zekerheid kan worden geboden. Verbetering is volgens de onderzoekers – en betrokken provincies en gemeenten – nodig op het vlak van de koppeling tussen te expliciteren beoogde maatschappelijke effecten (outcome) en de output (prestaties) van de OFGV die daar aan bijdragen (vast te leggen in uitvoeringsprogramma's en opdrachten). De onderzoekers schrijven dat om de maatschappelijke effecten daadwerkelijk centraal te kunnen stellen in de beoordeling van de effectiviteit van de OFGV, een hechte samenwerking nodig is tussen de opdrachtgevers (provincies en gemeenten) en de OFGV. In samenspraak zullen zij moeten uitwerken wat zij willen bereiken in de provincie/gemeente op het gebied van milieu en omgeving, inclusief een gedeeld beeld van welke interventies en maatregelen daar de beste bijdrage aan leveren.

## Efficiëntie

Efficiëntie raakt sterk aan de bedrijfsvoering van de OFGV en is daarom voor dit onderzoek naar het verduidelijken van de rol van PS minder relevant.

Een relevant onderdeel dat in de evaluatie aan de orde komt is het invoeren van een kostprijsstematiek, omdat zo'n systematiek de wens mogelijk maakt om te sturen op maatschappelijke effecten (outcome) en daarvoor noodzakelijke – door opdrachtgevers af te nemen – producten van de OFGV (prestaties/output).

De onderzoekers uiten in hun evaluatierapport zorgen bij het proces om te komen tot een gedragen en geïmplementeerde kostprijsstematiek, omdat de inhoudelijke motivatie voor de invoering van zo'n systematiek (sturen op outcome en daarvoor noodzakelijke output) al snel wordt overvleugeld door het effect van de systematiek op de financiële bijdrage van provincies en gemeenten (de 'min- en plusdeelnemers, aldus de onderzoekers).

## Governance

Over het algemeen is de evaluatie positief over het functioneren van het besturingsmodel en de P&C cyclus. De onderzoekers constateren voorts onder andere dat de OFGV – na focus op het op peil brengen van de kwaliteit van het medewerkersbestand en de uitvoeringsfrequentie – de prioriteit voor 2016 en 2017 legt bij het optimaliseren van de BIG-8 cyclus om de uitvoering nog beter aan te laten sluiten bij de vigerende beleidskaders van de deelnemers. Voor dit onderzoek relevante aandachts- en verbeterpunten die in de evaluatie naar voren komen zijn de volgende:

- De onderzoekers onderschrijven het ontwikkelen van een OFGV-breed beleidskader, omdat dit bijdraagt aan de beoogde professionalisering van de BIG-8 cyclus door provincies en gemeenten en de OFGV (afstemming beleid en uitvoering).

- De onderzoekers constateren dat veel deelnemers de onvrede benoemen, ook bij Raden en Staten, over de inrichting van en koppeling tussen de P&C cycli van gemeenschappelijke regelingen (zoals de OFGV) en gemeenten/provincies en de effecten daarvan op de wijze waarop Raden en Staten hun kaderstellende en controlerende rol kunnen vervullen. De onderzoekers concluderen dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de OFGV en haar deelnemers, om de inrichting van de governance periodiek tegen het licht te houden en waar nodig door te ontwikkelen, meer aandacht verdient. Volgens de onderzoekers is een gedegen inrichting van de governance een voorwaarde om de afstand te overbruggen tussen Raden en Staten en de OFGV als gemeenschappelijke regeling en de democratische legitimering van de OFGV veilig te stellen.
- Een breed gedragen kritiekpunt dat de onderzoekers in de evaluatie benoemen, is het ontbreken van een serieus ambtelijk opdrachtgeversoverleg waarin ambtelijk opdrachtgevers met de OFGV kunnen spreken over relevante thema's. De onderzoekers adviseren een dergelijk overleg in te stellen met een thematische insteek, omdat het draagvlak lijkt te ontbreken voor een formeel en zelfstandig orgaan met een eigen positie in het besluitvormingsproces. Een logisch thema in het licht van de evaluatie is onder andere 'sturen op maatschappelijke effecten (outcome)', in aansluiting op de reeds met ambtelijk opdrachtgevers verkende kostprijsystematiek.

### Toekomst OFGV

In de evaluatie benoemde ontwikkelpunten voor de toekomst van de OFGV zijn de volgende:

- Blijven investeren in de kwaliteit van de samenwerking tussen provincies en gemeenten en de OFGV om 'wij/zij-denken' te voorkomen.
- Toewerken naar sturen op maatschappelijke effecten (outcome), onder meer door het implementeren van de kostprijsystematiek. De kostprijsystematiek is een eerste stap in het proces naar passende outcome doelstellingen en indicatoren.
- Om relevant te blijven is nadenken over de strategische positionering van de OFGV raadzaam. Provincies en gemeenten worden geconfronteerd met grote maatschappelijke opgaven, zoals onder andere de energietransitie, de circulaire economie, klimaatadaptatie en de toekomst van de landbouw en het natuurbeheer. Het is zinnig te verkennen hoe de (uitvoering van de VTH-taken door de) OFGV het beste kan bijdragen aan de grote maatschappelijke opgaven waar provincies en gemeenten zich voor gesteld zien, en dit een plaats te geven in de BIG-8 cyclus (afstemming beleid en uitvoering: benoemen te bereiken maatschappelijke effecten en daarvoor noodzakelijke prestaties van de OFGV).

## **2.6 Evaluatie wet VTH – op weg naar een volwassen stelsel**

Op 6 juni 2017 verscheen het rapport 'Evaluatie wet VTH – op weg naar een volwassen stelsel' van Berenschot in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. De onderzoekers wijzen op de belangrijke borgende rol van Raden en Staten: zij stellen idealiter de kaders vast waaraan de uitvoering moet voldoen en controleren of de uitvoering langs die lijnen gestalte krijgt. Dit is ook vastgelegd in de Wet VTH: Raden en Staten stellen regels aan kwaliteit met een verordening en moeten worden geïnformeerd over het uitvoerings- en handavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en de (jaar)rapportage.

Volgens de onderzoekers is de praktijk anders: de verordeningen over kwaliteit golden in de meeste gemeenten en provincies als hamerstukken en de VTH-beleidsstukken, uitvoeringsprogramma's en verantwoordingsrapportages krijgen in de regel weinig politiek-bestuurlijke aandacht. En als er aandacht is gaat het vaak om incidenten en casussen. Verder ligt de focus vaak op de financiële bijdrage aan de omgevingsdienst. De onderzoekers wijten deze praktijk aan de verslaglegging die

onvoldoende is toegesneden op politieke gremia. De rapportages zijn vaak te gedetailleerd en te specialistisch om de kaderstellende en controlerende taak goed waar te kunnen maken en ontberen informatie die voor beleid en politiek debat relevant is, zoals naleefgedrag. Het is volgens de onderzoekers aan zowel het bestuur als de Raden en Staten zelf om daar verbetering in aan te brengen.

De onderzoekers stellen dat van adequate horizontale verantwoording geen sprake lijkt te zijn en dat de borging wellicht anders georganiseerd moet worden. Hiervoor staan Raden en Staten zelf, de colleges en de omgevingsdiensten aan de lat. De onderzoekers bevelen aan om na te gaan op welke wijze Raden en Staten geïnformeerd willen worden over de uitvoering van het VTH-beleid, de monitoringsrapportages/jaarverslagen daarop aan te passen en aan te sturen op inhoudelijke debatten over doelen, handhavingsbeleid/-strategie, uitvoeringsprogramma's en resultaten en effecten. Aanbeveling is voorts om te zorgen voor voeling van politici bij het 'vak' van vergunningverlening, toezicht en handhaving, door casussen en/of bedrijfsbezoeken. Zoals gezegd vinden de onderzoekers dat zowel de ambtelijke organisatie, als bestuurders en politici zelf hierin een verantwoordelijkheid hebben en een actieve rol zouden moeten spelen.

In het evaluatierapport wordt ook uitvoerig ingegaan op de gekoppelde beleids- en uitvoeringscyclus (BIG-8 model). Idealiter geldt volgens de onderzoekers dat de aan een omgevingsdienst deelnemende gemeenten en provincies via een proces van visievorming, risicoanalyse en prioriteitstelling taken opdragen. Waarna de omgevingsdienst een werkprogramma maakt, dit uitvoert en rapporteert over de uitkomsten aan de gemeenten en provincies die hiermee hun voordeel doen bij de volgende ronde van visievorming, risicoanalyse en prioriteitstelling. In de praktijk is er volgens de onderzoekers niet per definitie sprake van twee soepel in elkaar grijpende en harmonieus draaiende cycli. In de praktijk is de verbinding tussen de beleids- en uitvoeringscyclus 'losjes'. Veel omgevingsdiensten worden niet of nauwelijks betrokken bij de visie- en beleidsvorming en gemeenten en provincies laten zich weinig gelegen liggen aan de monitoring- en verantwoordingsrapportages van de omgevingsdiensten; deze rapportages worden vooral administratief geanalyseerd en beoordeeld. Andersom ervaren gemeenten en provincies nogal eens dat omgevingsdiensten te weinig oog hebben voor de bestuurlijke belangenafweging en te veel leunen op (technische) uitvoeringsprotocollen. De onderzoekers stellen samengevat dat de scheiding tussen beleid en uitvoering te hard en mechanisch is en pleiten voor goede wederzijdse betrokkenheid en gesprekken en een professionele en constructieve 'spanning' tussen eigenaar/opdrachtgever en omgevingsdienst/opdrachtnemer.

## **2.7 Brief BZK over het versterken van de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen**

In het Regeerakkoord Rutte III 'Vertrouwen in de toekomst' is afgesproken dat de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt aangepast om de politieke verantwoording over gemeentelijke samenwerking te verbeteren. Besluitvorming in een gemeenschappelijke regeling moet transparant zijn en betrokken Gemeenteraden moeten hun controlerende rol beter kunnen uitvoeren en zo nodig kunnen ingrijpen, aldus het Regeerakkoord.

Op 29 juni 2018 stemde de ministerraad op voorstel van de minister van BZK in met het wijzigen van de Wet gemeenschappelijke regelingen om te voorkomen dat raadsleden zich buitenspel voelen staan. Kort samengevat wil de minister van BZK regelen dat bij bepaalde besluiten eerst om een zienswijze van de Raden wordt gevraagd voordat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een besluit mag nemen. Daarnaast wil de minister met raadsleden en wethouders in gesprek over in de praktijk ervaren belemmeringen met regionale samenwerking. Voorts wil de minister de mogelijkheden die er al zijn voor Raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen beter bekend maken.

In de brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2018 gaat de minister van BZK dieper in op de voorstellen. De minister refereert aan de periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen van de Raad van State, waarin de Raad de noodzaak benoemt van realisatie van maatschappelijke opgaven enerzijds en versterking van democratische verantwoording en legitimatie (van deze realisatie) anderzijds. De minister schrijft dat het toenemende belang van de regio voor de aanpak van grote maatschappelijke opgaven zorgt voor een toenemend gewicht van (sommige) maatschappelijke regelingen, waardoor ook een sterkere positie voor Gemeenteraden gewenst is om een steviger positie te krijgen in het gesprek met colleges over de sturing op deze gemeenschappelijke regelingen.

De minister stelt ten eerste een wetsvoorstel voor het wijzigen van de Wet gemeenschappelijke regelingen te zullen voorbereiden, om de politieke verantwoording over gemeenschappelijke regelingen en de controlerende rol van Gemeenteraden te versterken. Het streven is om het concept wetsvoorstel eind 2018 gereed te hebben. Onderdelen van het wetsvoorstel:

1. Het versterken van de controle binnen een gemeenschappelijke regeling door in de Wet gemeenschappelijke regelingen:
  - ruimte te creëren om af te wijken van de strikte bepalingen in de wet over de samenstelling van het algemeen en dagelijks bestuur van een openbaar lichaam (zodat de mogelijkheid ontstaat voor raadsleden in het bestuur van gemeenschappelijke regelingen);
  - een bepaling op te nemen dat bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling afspraken worden gemaakt over inspraak (van burgers en maatschappelijke organisaties);
  - een bepaling op te nemen dat bij het treffen van een gemeenschappelijke regeling afspraken worden gemaakt over periodieke evaluatie van de regeling (onder andere om een moment te creëren waarop uittreding onder passende voorwaarden mogelijk is).
2. Meer invloed van de Gemeenteraad door in de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid op te nemen om (categorieën van) besluiten aan te wijzen waarvoor eerst een zienswijze aan Gemeenteraden wordt gevraagd voordat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling een besluit mag nemen. Daarnaast wil de minister bezien of er controle-instrumenten in de Gemeentewet zitten die ontbreken in de Wet gemeenschappelijke regelingen, maar mogelijk toch meerwaarde hebben (bevoegdheden van een rekenkamer(commissie) en het (regionale) recht van enquête voor Gemeenteraden gezamenlijk). Tot slot wil de minister verkennen of er een meerwaarde is van het benoemen van de rol van de griffier bij het ondersteunen van de Raad bij gemeenschappelijke regelingen.
3. Het vergroten van de ruimte om samenwerking vorm te geven conform de lokale opgaven, wensen en cultuur. Een mogelijke uitwerking hiervan is volgens de minister het introduceren van doelbepalingen en het benoemen van mogelijkheden in plaats van het voorschrijven van instrumenten. De minister denkt bijvoorbeeld aan een verplichting om afspraken te maken over de evaluatie van een gemeenschappelijke regeling, wat mogelijk uittreding onder passende voorwaarden kan bevorderen.

De minister stelt ten tweede in gesprek te gaan met de spelers in tien regio's waar men problemen met de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen ervaart, om te komen tot concrete voorstellen om de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen te versterken binnen de kaders van het verlengd lokaal bestuur. BZK zal juridisch en inhoudelijk aan deze pilots bijdragen. De uitkomsten kunnen aanleiding geven tot aanvullende wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen of versterking van het aanbod voor toerusting en ondersteuning. De minister wil voorts, gelet op de veelheid aan gemeenschappelijke regelingen, laten onderzoeken wat de effecten zijn van de diversiteit en veelheid aan gemeenschappelijke regelingen op de legitimiteit en effectiviteit van bestuur.

De minister stelt ten derde dat de mogelijkheden die er al zijn voor Raden om invloed uit te oefenen op gemeenschappelijke regelingen niet even goed bekend zijn. Dit vraagt continue aandacht en de minister beziet hoe BZK de Gemeenteraden op het gebied van regionale samenwerking het beste kan blijven faciliteren in het kader van het Actieprogramma versterking democratie en bestuur. Onder andere via een leermodule over regionale samenwerking die BZK heeft ontwikkeld met de VNG, Raadslid.nu en de Vereniging van Griffiers en via de workshop 'grip op regionale samenwerking' die ruim 120 Raden inmiddels hebben gevolgd.

### 3. Resultaat verdiepende gesprekken

#### 3.1 Huidige invulling BIG-8 model: verantwoording en informatieverstrekking

Basis voor de relatie tussen de provincie/gemeenten en de OFGV is de gemeenschappelijke regeling (GR). Voor de provincie heeft PS de GR als kader geaccordeerd (kaderstellende rol PS); de GR regelt de relatie tussen de provincie en de OFGV in grote lijnen. Op grond van de GR en de controlerende rol van PS, gaan de begroting en de jaarrekening van de OFGV naar PS voor zienswijzen (begroting) respectievelijk ter kennisgeving (jaarrekening). De procedurestappen zijn als volgt:

Begroting	Jaarrekening
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. DB stelt ontwerp begroting op.</li> <li>2. DB stuurt ontwerp begroting aan Raden en PS.</li> <li>3. Raden en PS hebben 10 weken om met zienswijzen op de ontwerp begroting te reageren.</li> <li>4. DB voegt commentaren/zienswijzen in.</li> <li>5. AB stelt begroting uiterlijk 1 juli vast, voor het daaropvolgende jaar.</li> <li>6. DB stuurt vastgestelde begroting aan Raden en Staten.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. AB stelt jaarrekening uiterlijk 1 juli vast, over het afgelopen jaar.</li> <li>2. DB zendt vastgestelde jaarrekening aan Raden en PS.</li> <li>3. Raden en PS kunnen alleen met zienswijzen reageren op voorstellen DB betreffende de resultaatsbestemming.</li> </ol>

Voor het specifiekere regelen van de relatie tussen de provincie en de OFGV is er een dienstverleningsovereenkomst afgesloten (DVO) tussen GS en het bestuur van de OFGV. De DVO bevat onder andere procesafspraken over opdrachtverlening (GS verleent jaarlijks opdracht aan de OFGV, die de OFGV aanvaardt door ondertekening van de jaaropdracht) en over programmering en registratie/rapportage. De procedurestappen qua programmering en registratie/rapportage zijn als volgt:

Programmering	Registratie en rapportage
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. OFGV stelt jaarlijks voor 15 juli een indicatie vast van aantallen producten per soort taak (vergunningverlening, toezicht, handhaving, juridisch).</li> <li>2. OFGV stuurt uiterlijk 15 oktober een uitgewerkt voorstel voor een jaaropdracht aan GS met de producten en de inzet aan uren.</li> <li>3. GS stelt de jaaropdracht aan de OFGV voor 1 januari vast.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. OFGV registreert de voor GS geleverde producten en bestede uren overeenkomstig de geldende jaaropdracht.</li> <li>2. OFGV stelt tenminste eenmaal per kwartaal een overzicht van deze registratie aan GS beschikbaar (kwartaal voortgangsrapportage).</li> <li>3. OFGV stelt na afloop van het jaar een schriftelijk overzicht van deze registratie van het gehele jaar aan GS beschikbaar (jaarrapportage)</li> </ol>

De (stappen voor) programmering en registratie/rapportage worden ambtelijk voorbereid door de ambtelijke provinciale organisatie (die GS ondersteunt) en de uitvoeringsorganisatie van de OFGV (die de directeur en het bestuur van de OFGV ondersteunt). Als de jaaropdracht is vastgesteld door GS ontvangt PS daarvan een kennisgeving. Kwartaal voortgangsrapportages en jaarrapportages van de OFGV stuurt de OFGV aan de ambtelijke provinciale organisatie die op basis daarvan GS informeert. Deze rapportages of informatie daarover worden niet actief aan PS verstrekt

De behoefte van PS aan meer zicht en greep op de resultaten en effecten van de OFGV is nog steeds actueel. PS ontvangt nu jaarlijks de begroting en de jaarrekening en gaat wel eens op werkbezoek bij de OFGV. Maar het overheersende gevoel bij PS blijft toch 'we staan erbij en kijken er naar'. PS ervaart de OFGV in belangrijke mate als een black box en vindt het vanuit de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van PS vooral jammer dat PS onvoldoende beeld heeft van: (a) de politiek-beleidsmatige doelen en prioriteiten waar de jaaropdracht c.q. het uitvoerings-



programma van de OFGV op gericht is, (b) hoe zich dat verhoudt tot waar de OFGV voor is opgericht en de kaders die in de GR zijn meegegeven en (c) waar het werk van de OFGV qua resultaten en effecten toe leidt. Uit de begroting en jaarrekening die PS ontvangen kan PS deze informatie naar eigen zeggen niet echt halen.

Volgens de ambtelijke provinciale organisatie gaan de huidige kwartaal voortgangsrapportages en jaarrapportages van de OFGV vooral over de operationele resultaten van de OFGV en dat is gelet op de geldende DVO logisch: de focus ligt op registratie en rapportage van producten (aantallen vergunningen, controles, et cetera) en bestede uren. De huidige rapportages bieden slechts beperkt de aanvullende informatie die PS zoekt (doelen, prioriteiten, resultaten en effecten). De OFGV heeft aangegeven dat de dienst in voortgangsrapportages in toenemende mate verder probeert te kijken dan aantallen producten en bestede uren, door ook in te gaan op opvallende zaken en trends. Een volgende stap zou aandacht voor thema's als naleefgedrag kunnen zijn.

### **3.2 Huidige invulling BIG-8 model: afstemming beleid en uitvoering**

Een goede afstemming tussen beleid en uitvoering is waar het BIG-8 model om draait. Volgens zowel de ambtelijke provinciale organisatie als de OFGV kunnen daar in Flevoland nog betekenisvolle stappen in worden gezet. Beiden geven aan dat het 'aan de voorkant' bepalen van te bereiken maatschappelijke effecten en beleidsdoelen een ontwikkelpunt is en beiden vinden daarbij – naast GS als initiator, trekker en coördinator – betrokkenheid van PS belangrijk. PS staat in beginsel ook open voor die betrokkenheid.

Zowel de ambtelijke provinciale organisatie als de OFGV hebben aangegeven dat zij elkaar op dit moment nog niet soepel genoeg vinden in de afstemming van beleid en uitvoering. Voor de OFGV geldt dat de voor de uitvoering richtinggevende beleidsdoelen over het algemeen onvoldoende duidelijk zijn. Voor de ambtelijke provinciale organisatie geldt dat het lastig wordt gevonden om effectief met de OFGV in gesprek te komen over wensen van de provincie Flevoland en de vertaling daarvan naar de activiteiten van de OFGV. Factoren die lijken mee te spelen zijn onder andere de 'lead' van de OFGV in het programmeringsproces gebaseerd op de geldende DVO die stuurt op geleverde producten en bestede uren, de hierop afgestemde (begrensde) financiële armslag van de OFGV en de opstelling van de provinciale ambtelijke organisatie die door de OFGV wordt gevoeld als 'eisend opdrachtgever' wat de dienst niet vindt passen bij het aan de OFGV door GS verleende mandaat<sup>2</sup>. Zowel de ambtelijke provinciale organisatie als de OFGV denkt dat het hun samenwerking ten goede kan komen, als 'aan de voorkant' tussen GS en PS en met medewerking van de ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV duidelijke te bereiken maatschappelijke effecten en beleidsdoelen worden bepaald en wat dit – binnen de gegeven financiële kaders – betekent voor de uitvoering, monitoring en rapportage door de OFGV. Ambtelijke organisatie en OFGV kunnen dan samenwerken aan een duidelijke politiek-bestuurlijke agenda. PS heeft deze ontwikkelingsgedachte in een recent werkbezoek 'geproefd' bij de OFGV.

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat de behoefte breed leeft, blijkt uit de gevoerde gesprekken evenzeer dat het neerzetten en onderhouden van een duidelijke politiek-bestuurlijke agenda voor de OFGV niet vanzelf zal gaan maar bewust actie vereist. Dit heeft te maken met het feit dat de OFGV het financieel goed doet, de VTH-taken adequaat en efficiënt uitvoert en weinig klachten oproept. De

---

<sup>2</sup> Volgens de OFGV is er een rechtstreekse relatie tussen het college als mandaatgever en de directeur van de OFGV als mandataris. College en directeur hebben vervolgens allebei een uitvoeringsorganisatie die volgens de OFGV nevensgeschikt zijn aan elkaar en in dialoog zouden moeten samenwerken om beleid en uitvoering in het kader van het BIG-8 model op elkaar af te stemmen.

OFGV zorgt voor weinig (politiek-bestuurlijke) problemen. Dit maakt de urgentie voor GS en PS om in actie te komen minder groot. Zolang de primaire taken tegen aanvaardbare kosten worden uitgevoerd overheerst al snel de natuurlijke neiging om de OFGV met rust te laten, ook omdat politiek-bestuurlijke aandacht en tijd schaars zijn evenals de capaciteit van de Statengriffie die PS ondersteunt. Tegen deze achtergrond is het volgens PS belangrijk om niet teveel in één keer te willen, maar te starten met een eerste stap in het proces naar meer inhoudelijke betrokkenheid van PS bij de OFGV. Als die stap dan naar meer smaakt kan de betrokkenheid eventueel worden uitgebouwd als daar bij betrokkenen draagvlak voor is (groeimodel).

### **3.3 Huidige invulling BIG-8 model: ontwikkelingen**

In 2017 heeft Twijnstra Gudde de OFGV geëvalueerd en aanbevelingen voor doorontwikkeling gedaan. Inmiddels is naar aanleiding daarvan een kostprijsystematiek ingevoerd en een concept OFGV breed beleidskader VTH ontwikkeld.

Het OFGV brede beleidskader VTH is een belangrijk instrument om de huidige invulling van het BIG-8 model te verbeteren. Volgens de ambtelijke provinciale organisatie stukt (de besluitvorming over) het beleidskader momenteel op discussie over hoe de uitvoering moet worden gemonitord en hoe de OFGV verantwoording zou moeten afleggen. De OFGV heeft dit bevestigd en daarbij aangegeven dat het volgens de dienst lastig zo niet onmogelijk is om voor alle onderwerpen gelijk meet- en afrekenbare prestaties te definiëren en vast te leggen, wat de deelnemers aan de OFGV wel willen. Want niet alles is goed te meten, wat je meet zegt niet per se iets over de kwaliteit van de uitvoering en een causaal verband tussen de uitvoering door de OFGV en waargenomen effecten is vaak niet hard te maken. De OFGV zou een groeimodel beter vinden: samen starten en experimenteren met één of enkele prioritaire onderwerpen, samen ervaring opdoen met het meetbaar maken en monitoren daarvan en kijken hoever je daarin kunt komen en tegen welke vraagstukken je aanloopt.

Volgens de ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV kan (de follow up van) het onderzoek 'Rolverduidelijking PS bij de OFGV' bijdragen aan aanbevelingen uit de evaluatie waar nog relatief weinig mee gebeurd is. In het bijzonder: (a) zicht op de kwaliteit van dienstverlening voor wat betreft gewenste maatschappelijke effecten (outcome), (b) meer gesprek tussen deelnemers en de OFGV met aandacht voor gewenste maatschappelijke effecten, (c) betere koppeling tussen gewenste maatschappelijke effecten en de prestaties (output) van de OFGV, (d) de afstand overbruggen tussen Raden en Staten en de OFGV voor het veiligstellen van de democratische legitimering van de OFGV en (e) nadenken over de strategische positionering van de OFGV (de OFGV in relatie tot de grote maatschappelijke opgaven van de provincie).

Tot slot nodigt ook de komst van de Omgevingswet uit tot het ontwikkelen van een duidelijker politiek-bestuurlijke agenda met betrekking tot de OFGV, omdat de Omgevingswet de provincie meer ruimte voor het bepalen en voeren van eigen (omgevings)beleid zal bieden.

### **3.4 Opties voor een grotere (inhoudelijke) betrokkenheid van PS**

Een optie die in het gesprek met PS in positieve zin aan de orde is geweest, is het opnemen van een vast gespreksmoment (of enkele vaste momenten) met GS en de OFGV in de lange termijn planning van de PS Commissie Ruimte. Bijvoorbeeld voorafgaand aan het jaarlijks voor 15 juli op- en vaststellen van een concept uitvoeringsprogramma. Zo'n gesprek biedt de mogelijkheid aan PS om maatschappelijke thema's en politieke prioriteiten in te brengen. En bespreekbaar te maken of en hoe daar in de uitvoering, monitoring en verslaglegging door de OFGV aandacht aan zou kunnen worden besteed.

De ambtelijke provinciale organisatie ziet meerwaarde in voornoemde optie van een vast gespreksmoment tussen PS, GS en de OFGV en bepleit koppeling van dit gesprek aan het Omgevingsplan van de provincie. Daarin staan actuele leefomgevingsonderwerpen die tot de verbeelding spreken en kunnen worden vertaald naar de VTH-taken, activiteiten en mogelijke meerwaarde van de OFGV dienaangaande, zoals de luchthaven, de energietransitie en behoud en ontwikkeling van excellente woon- en recreatiemilieus.

Ook de OFGV ziet meerwaarde in gesprek tussen PS, GS, ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV over: prioritaire politiek-maatschappelijke thema's (wat is belangrijk voor Flevoland?), welke effecten (outcome) zouden dienaangaande moeten worden nagestreefd, welke maatregelen dragen daar meer en minder aan bij en wat betekent dit voor het beleid van de provincie en het uitvoeringsprogramma van de OFGV? De OFGV heeft voor zo'n gesprek veel waardevolle veldkennis als input beschikbaar. Op dit moment wordt van die veldkennis van de OFGV maar beperkt gebruikt gemaakt voor/door het beleid.

Rapporteurschap, zoals doorgevoerd in bijvoorbeeld de gemeente Noordoostpolder (zie paragraaf 4.1) en kern van de zogenoemde 'methode Duisenberg' (zie paragraaf 4.3) is een optie voor PS om samenwerkingsverbanden, zoals de OFGV, intensiever te kunnen volgen. Eén of enkele Statenleden of bijvoorbeeld de PS Commissie Ruimte werpen zich dan op om de OFGV inhoudelijk te volgen voor PS en daarover op bepalende (keuze)momenten te rapporteren en maken de daarvoor noodzakelijke tijd vrij. PS gaat nog nader besluiten over het rapporteurschap en de voor- en nadelen daarvan. Tegenover het voordeel dat de OFGV intensiever kan worden gevolgd staat wellicht als nadeel dat lastig kan worden geborgd dat een rapporteur zich daadwerkelijk politiek onafhankelijk opstelt. Dit kan als een beperking van het Statenlidmaatschap worden gevoeld, al wordt hier in de methode Duisenberg op ingespeeld door te werken met tweehoofdig rapporteurschap: één rapporteur van een coalitiepartij en één rapporteur van een oppositiepartij werken samen. Daarnaast is een vraag hoe eventuele OFGV-rapporteurs zich verhouden tot de fractiespecialisten die de OFGV in hun portefeuille hebben.

Denkend in een groeimodel is het op termijn wellicht mogelijk om de Staten- en Raadsrapporteurs die zich specifiek bezighouden met de OFGV met elkaar in contact te brengen. Volgens de OFGV zou dat kunnen helpen om de kaderstelling en verwachtingen van alle deelnemers ten opzichte van de OFGV verder te stroomlijnen en kan de effectiviteit en efficiency van de OFGV hiermee gediend zijn (meer collectiviteit, minder maatwerk). PS zelf aarzelt vooralsnog echter over samenwerking met andere Raden en Staten met betrekking tot de OFGV, omdat PS geen nieuwe gremia wil. Als er al sprake is van afstemming zou die een licht karakter moeten hebben.

## 4. Resultaat inventarisatie van handreikingen en ervaringen elders

### 4.1 Gesprekken met de Raadsgriffies van Almere en Noordoostpolder

Met de Raadsgriffies van de gemeenten Almere en Noordoostpolder is een gesprek gevoerd over de manier waarop de Raden van deze gemeenten bij samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen betrokken (gaan) worden en wat leerervaringen en succesfactoren dienaangaande zijn. Onderstaand tekstkader bevat een uitvoerige beschrijving. Samengevat:

1. ligt de aanleiding voor meer betrokkenheid in de wens van de Raad om in een betekenisvolle positie te komen, waarin het mogelijk is om mee te sturen op politiek-maatschappelijke thema's die de Raad belangrijk vindt;
2. is vroegtijdig gesprek een belangrijke optie om als Raad in een betekenisvolle positie te komen; en
3. wordt rapporteurschap benut als instrument om een samenwerkingsverband als Raad intensiever dan gebruikelijk te kunnen volgen.

Belangrijke succesfactoren die in de gesprekken naar voren kwamen zijn een pro actieve Raad met ondersteunende griffie en een (bestuur van een) samenwerkingsverband dat alert is op en open staat voor informatieverstrekking aan en gesprek en samenwerking met de Raad.

#### ***Ervaringen met een grotere betrokkenheid van de Raad binnen de gemeenten Almere en Noordoostpolder***

##### **ALMERE**

##### Aanleiding voor meer betrokkenheid van de Raad bij gemeenschappelijke regelingen

- De Gemeenteraad van Almere heeft zich de volgende vraag gesteld: hoe kunnen we bij samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen in een betekenisvolle positie komen, waarin we sturen op (politiek-maatschappelijke) thema's die we als Raad belangrijk vinden?
- Aanleiding voor deze vraag was/is de ervaring dat de Raad bij herhaling pas in een laat stadium kennis kan nemen van de begroting en jaarrekening van samenwerkingsverbanden en GR's. Dit leidt dan tot tijdsdruk om te reageren en tot ad-hoc reacties. Deze praktijk nodigt niet uit tot politiek-maatschappelijke gedachtevorming, waar het de Raad in essentie wel om te doen is. Daarom wil de Raad van Almere experimenteren met nieuwe werkwijzen.

##### Hoe kan de Raad meer betrokken raken?

- Specifiek voor de OFGV gaat het presidium aan de Raad voorstellen om te experimenteren met één betekenisvol gesprek per jaar, op een daarvoor uitgelezen moment (bijvoorbeeld voorafgaand aan het proces van jaarlijkse opdrachtverlening). Dat betekenisvolle gesprek gaat tussen de Raad en het College van B&W met de OFGV als toehoorder. Leidende vraag voor dit gesprek: wat moet de OFGV komend jaar voor Almere betekenen c.q. welke maatschappelijke resultaten/effecten verwachten we het komend jaar als Raad van de OFGV? Vervolgens houdt het experiment in, dat de Raad het college van B&W mandateert voor het indienen van zienswijzen op de formele stukken van de OFGV (de begroting en jaarrekening). Overigens wordt op dit moment nog gecheckt of deze mandaatconstructie juridisch mogelijk is. De mandatering hoort bij het experiment om de werklast van de Raad gelijk te houden: als er extra werk voor de Raad komt (het betekenisvolle gesprek voorbereiden en voeren) moet er ook werk worden afgestoten (voorbereiden en indienen zienswijzen), zo is de gedachte. Eén of twee Raadsrapporteurs (Raadsleden met de specifieke taak een bepaalde samenwerking of GR te volgen) zullen gedurende het jaar voor de Raad volgen hoe B&W met het mandaat omgaat en hoe de OFGV functioneert. In het eerstvolgende betekenisvolle gesprek van de Raad en het college van B&W na een jaar, kan dan niet alleen worden vooruitgeblikt op het jaar dat aanstaande is, maar ook worden teruggeblikt in hoeverre de verlangens van de Raad in het afgelopen jaar zijn bereikt. De wethouder/portefeuillehouder en de OFGV hebben met interesse op het

voornemen tot dit experiment gereageerd en staan er in beginsel voor open. Tijdens de Raadstudiedagen, die in het thema staan van 'regionale samenwerking', vindt er op 13 september een ontmoeting plaats tussen de Raad van Almere en de OFGV om te bespreken hoe zij elkaars positie kunnen versterken.

- De werkwijze van de Gemeenteraad van Almere met betrekking tot de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is een ander voorbeeld van betrokken Raadsop treden:
  - Het presidium agendeert de maatschappelijke opgave(n) die voor Almere van belang is (zijn) en doet voorstellen aan de Raad over hoe hier door de MRA invulling aan zou kunnen worden gegeven
  - In twee Raadsvergaderingen worden de voorstellen van het presidium besproken: wat zijn de politiek-maatschappelijke thema's en opgaven, wat verwachten we dienaangaande van de MRA en de verantwoordelijke wethouder(s) en hoe willen we als Raad betrokken zijn?
  - De Raad gaat vervolgens met de betrokken wethouder(s) om tafel in themagesprekken om samen verder vorm en inhoud te geven aan en afspraken te maken over de thema's, de rol/positie van de MRA en de wethouder(s) en de betrokkenheid van de Raad.
  - Hierbij wordt een voor alle betrokkenen duidelijke jaarkalender met bepalende momenten ten aanzien van de MRA ontwikkeld.

#### Succesfactoren

- Een proactieve initiatiefrijke Gemeenteraad met een gezonde experimenteerdrijf is onderkend als succesfactor om het experiment voor meer Raadsbetrokkenheid bij de OFGV te laten slagen. En de Raad van Almere is proactief: het aandeel eigen agendapunten voor Raadsvergaderingen bedraagt in de regel 30 tot 50% en de Raad heeft bewust gekozen voor een relatief grote griffie om de eigen informatiepositie goed op orde te hebben. Want dat is nodig om proactief te kunnen opereren. De Raad wacht niet op wat het aan stukken krijgt voorgeschoteld van het college, samenwerkingsverbanden en GR's, maar opereert actief op onderwerpen die de Raad belangrijk vindt.

### **NOORDOOSTPOLDER**

#### Aanleiding voor meer betrokkenheid van de Raad bij gemeenschappelijke regelingen

- Het aantal regelingen en samenwerkingsverbanden neemt toe. Daarvan staat de Raad automatisch verder af. De Raad heeft dan ook zelf de neiging om afstand van de gemeenschappelijke regelingen te nemen, terwijl dat voor de gemeentelijke betrokkenheid en democratische legitimiteit ervan niet goed is.
- Specifiek opereerde een bepaald samenwerkingsverband buiten de vastgestelde kaders, wat voor de gemeente financiële risico's met zich meebracht. Naar aanleiding hiervan vroegen Raadsleden zich af in welke samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen de gemeente allemaal participeert en hoe daar meer zicht en grip op zou kunnen worden verkregen.

#### Hoe wordt de Raad betrokken?

- De gemeente Noordoostpolder doet mee in 4 gemeenschappelijke regelingen. De Raadsgriffie heeft vrijwillig 8 Raadsleden gezocht en gevonden die in tweetallen rapporteur zijn voor deze 4 regelingen, één tweetal per regeling. De rapporteurs volgen de betreffende gemeenschappelijke regeling actief. Zij krijgen de financiële stukken van de betreffende regeling – begroting en jaarrekening – vroegtijdig, dat wil zeggen: tegelijk met de ambtelijke dienst. Zo kunnen de rapporteurs zich goed in de stukken verdiepen en daar zo nodig ook vragen over stellen aan de portefeuillehouder en/of ambtelijke dienst. Zij kunnen zo goed opvallende zaken signaleren en de inhoud van eventuele zienswijzen bepalen.
- De Raadsgriffie gaat met de rapporteurs de gemeenschappelijke regelingen langs en woont dan één of enkele vergaderingen bij. Het is voor de Raadsleden verhelderend te zien wie daar zitten, wat de invloed van de directie van de gemeenschappelijke regeling is en hoe de bestuursleden van het DB en AB opereren, bijvoorbeeld hoe serieus ze omgaan met zienswijzen van de Raad.

#### Hoe kan de Raad nog nadrukkelijker betrokken raken?

- De betrokkenheid van de Raad en de rapporteurs is nu nog vooral reactief. Vlak voor de recente raadswisseling bleek uit een evaluatie dat de Raad/rapporteurs ook meer 'aan de voorkant' van

gemeenschappelijke regelingen willen functioneren en actief zouden willen meedenken over het (financieel) meerjarenperspectief van een gemeenschappelijke regeling. De Raad is immers de feitelijke opdrachtgever van een gemeenschappelijke regeling en het college geeft daar namens de Raad uitvoering aan. De rapporteurs vanuit de Raad voor de OFGV zijn bezig met een zoektocht of en hoe de Raad betrokken zou willen zijn bij de opdrachtverlening van de gemeente Noordoostpolder aan de OFGV. Alle vier de gemeenschappelijke regelingen, waaronder de OFGV, komen eens per twee jaar langs om de Raad te informeren over de stand van zaken en ontwikkelingen en daarover het gesprek aan te gaan.

- Voor meer (actieve) betrokkenheid van de Raad bij gemeenschappelijke regelingen is het voorts belangrijk dat Raadsleden/rapporteurs hun evenknieën bij andere gemeenten en bij de provincie kennen. De griffie van de provincie Flevoland organiseert daarom samen met de griffierskring dit najaar een avond voor nieuwe raadsleden van alle betrokken gemeenten om elkaar te leren kennen. Samenwerking met de Staten c.q. andere Raden is van belang als je iets met een gemeenschappelijke regeling wil.

#### Succesfactoren

- Als PS of een Raad ‘aan de voorkant’ actief betrokken wil zijn bij een gemeenschappelijke regeling, dan start die actievere betrokkenheid bij PS of de betreffende Raad zelf. Daar ligt de bal om scherpere kaders te stellen, scherper te controleren en het gesprek te entameren met het college over het meerjarenperspectief van een gemeenschappelijke regeling. PS of Raad kan ook nadrukkelijk vragen om periodiek deelgenoot te worden gemaakt van de (strategisch-beleidsmatige) dilemma’s die binnen een gemeenschappelijke regeling spelen en de keuzes die daarbij worden overwogen, liefst voorafgaand aan de jaarlijkse opdrachtverlening aan een gemeenschappelijke regeling. Een vaste afspraak om elkaar één of twee keer per jaar hierover te spreken – op een daartoe uitgekozen goed moment in het proces tussen opdrachtgever (provincie/gemeente) en opdrachtnemer (gemeenschappelijke regeling) – kan zeer helpen.
- De rol van de griffie is ook belangrijk voor succes en houdt met name in aanjagen (wijzen op belangrijke momenten) en ondersteunen (bijvoorbeeld een factsheet per gemeenschappelijke regeling opstellen). De griffie fungeert idealiter ook als linking pin tussen de Raad en de ambtelijke dienst / portefeuillehouder. De griffie moet goede contacten onderhouden met de ambtelijke dienst en de portefeuillehouder om tijdig te weten wat er speelt en de Raad daarvan in kennis te stellen. Andersom moeten ook de ambtelijke dienst en de portefeuillehouder alert zijn op het betrekken van PS/Raad, maar bij een samenwerking / gemeenschappelijke regeling die relatief goed functioneert en weinig problemen geeft, zoals de OFGV, schiet dat er in de praktijk al snel bij in omdat er weinig reden toe is c.q. wordt gevoeld bij bestuurders en ambtenaren (en wellicht ook bij Raadsleden).

## **4.2 Grip op regionale samenwerking – Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers**

In 2015 verscheen de handreiking ‘Grip op regionale samenwerking’ voor gemeenteraadsleden en griffiers (De Greef en Stolk, Sdu, 2015) op initiatief van Raadslid.nu, het ministerie van BZK, de VNG en de Vereniging van Griffiers. In de uitvoerige handreiking wordt onderscheid gemaakt tussen de fasen van de oprichting, de implementatie en de reguliere werking van samenwerkingsverbanden. In het onderhavige onderzoek zijn specifiek de handreikingen over de fase van de reguliere werking van samenwerkingsverbanden geïnventariseerd. In deze paragraaf wordt daarvan verslag gedaan.

### *De instrumenten van de Raad voor het uitoefenen van invloed*

In de handreiking wordt aandacht besteed aan de instrumenten van de Raad omtrent:

1. Het inwinnen van informatie over de werking van het samenwerkingsverband.
2. Het beoordelen van informatie en het ter verantwoording roepen van de verantwoordelijke.
3. Het eventueel sturen of ingrijpen.

## Informatie inwinnen over de werking van het samenwerkingsverband

### Wettelijke instrumenten structurele informatievoorziening

- *Kadernota samenwerkingsverband*: het bestuur informeert de Raden (en Staten) voor 15 april middels een kadernota met de beleidsmatige en financiële kaders voor het jaar erna. De kadernota dient enkel een vroegtijdige informatieverstrekking (geen vaststelling of zienswijzen mogelijk; Raden (en Staten) kunnen uiteraard wel beraadslagen over de kadernota).
- *Voorlopig jaarverslag samenwerkingsverband*: voor 15 april ontvangen Raden (en Staten) een voorlopige jaarrekening. Het voorlopig jaarverslag dient enkel een vroegtijdige informatieverstrekking (geen vaststelling of zienswijzen mogelijk; Raden (en Staten) kunnen uiteraard wel beraadslagen over het voorlopig jaarverslag).
- *Ontwerpbegroting samenwerkingsverband*: Raden (en Staten) ontvangen de ontwerpbegroting, alvorens deze wordt vastgesteld. De ontwerpbegroting maakt inzichtelijk wat er het komende jaar gaat plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband, beleidsmatig en financieel. Raden (en Staten) kunnen beraadslagen over de ontwerpbegroting en zienswijzen indienen.
- *Jaarverslag samenwerkingsverband*: de jaarrekening maakt inzichtelijk wat er het afgelopen jaar allemaal is gebeurd. Het is een informatief instrument (geen vaststelling of zienswijzen mogelijk; Raden (en Staten) kunnen wel beraadslagen).
- *Jaarverslag gemeente*: het jaarverslag van de gemeente (c.q. provincie) kent net als de begroting een paragraaf verbonden partijen. Daarin moet het college verantwoording afleggen over het reilen en zeilen van de verbonden partijen en in hoeverre zij de door de Raad (c.q. PS) in de begroting meegegeven kaders hebben uitgevoerd.

### Bovenwettelijke gestructureerde informatievoorzieningen die de Raad kan inregelen

- *Raadscommissie verbonden partijen*: Raden (en Staten) kunnen bijzondere commissies instellen die toezien op de sturing en controle van specifieke gemeenschappelijke regelingen of deze regelingen in den brede. De commissie kan niet meer doen dan het voorbereiden van Raads- (c.q. Staten)vergaderingen.
- *Reguliere informatie* waarmee bestuurders aangeven hoe de samenwerking functioneert en welke actuele thema's spelen.
- *Reguliere verantwoordingsrapportage(s)* waarin staat wat de (periodiek) gerealiseerde inhoudelijke, financiële en organisatorische resultaten zijn.
- *Een (periodieke) evaluatie* van het samenwerkingsverband.

### Instrumenten voor incidentele informatievoorziening

- *Informatierecht ten aanzien van college*: Raden (en Staten) kunnen colleges alle gewenste informatie vragen over het door het college gevoerd bestuur. Het college kan geheimhouding opleggen voor stukken over het samenwerkingsverband die Raden (en Staten) van het college ontvangen.
- *Informatierecht ten aanzien van eigen lid AB*: een AB lid van een samenwerkingsverband moet de Raad (c.q. PS) alle inlichtingen geven die door één of meer leden van de Raad (c.q. PS) worden gevraagd. In de praktijk gebeurt dit weinig en richten vragen zich tot de verantwoordelijke in het college, wat bij op uitvoering gerichte gemeenschappelijke regelingen ook het meest wenselijk is.
- *Informatierecht ten aanzien van het AB, het DB of de voorzitter van een samenwerkingsverband*: AB, DB en/of voorzitter moeten Raden (en Staten) alle door één of meer Raads- (c.q. Staten)leden gevraagde inlichtingen verschaffen. In de praktijk gebeurt dit weinig; het is vooral een manier om aanvullende of heel specifieke informatie te verkrijgen.
- *Rekenkamer*: Raden (en Staten) kunnen de Rekenkamer verzoeken onderzoek te doen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van een openbaar lichaam. Raden (en Staten) maken in de praktijk nog weinig gebruik van dit instrument voor concrete verbonden partijen; wel voor het beleid voor verbonden partijen.
- *Onderzoekscommissie*: Raden (en Staten) kunnen een onderzoekscommissie instellen die onderzoek doet naar het handelen van het college of één van zijn leden binnen een samenwerkingsverband. De onderzoekscommissie mag geen onderzoek doen naar het samenwerkingsverband als zodanig.

### Verantwoording vragen over de werking van het samenwerkingsverband

- *Verantwoording vragen aan college(leden):* het college is aanspreekbaar op de wijze waarop het stuurt op de gemeenschappelijke regeling en voor de wijze waarop het AB lid heeft gehandeld. Het college is niet verantwoordelijk voor wat het AB, het DB en de voorzitter hebben gedaan en het AB, het DB en de voorzitter kunnen niet ter verantwoording worden geroepen door de Raad (c.q. PS).
- *Verantwoording vragen aan AB lid:* de Raad (c.q. PS) kan het AB lid ter verantwoording roepen over wat dit lid zelf heeft gedaan in het AB.

### Sturen of ingrijpen

- *Zienswijzenprocedure:* op de begroting van een samenwerkingsverband kunnen Raden (en Staten) zienswijzen indienen. Dit instrument is krachtiger als Raden (en Staten) onderling afstemmen over de zienswijzen.
- *Gemeentelijke begroting (paragraaf verbonden partijen):* in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentelijke (c.q. provinciale) begroting kan de Raad (c.q. PS) financiële kaders per jaar per verbonden partij meegeven aan het college.
- *Moties:* als de Raad (c.q. PS) niet zelf bevoegd is kan de Raad (c.q. PS) via moties en politieke druk altijd proberen het college gebruik te laten maken van zijn bevoegdheden tot ingrijpen bij een samenwerkingsverband. Moties moeten voor het college uitvoerbaar zijn.
- *Verordening:* de Raad (c.q. PS) maakt alle verordeningen die de Raad (c.q. PS) in het belang van de gemeente (c.q. provincie) nodig vindt. Daarbij kunnen beleidsmatige en inhoudelijke keuzes worden vastgelegd die bindend zijn voor het college en daarmee ook voor een eventueel samenwerkingsverband (tenzij de verordenende bevoegdheid is overgedragen).
- *Beleidsregels.* De Raad (c.q. PS) kan beleidsregels stellen over de bevoegdheden die de Raad (c.q. PS) aan een samenwerkingsverband heeft overgedragen (gedelegeerd). Ook het college kan dat over de door het college overgedragen bevoegdheden. In het geval van mandaten kan de mandaatgever algemene en concrete instructies geven. De beleidsregels zijn bindend voor het samenwerkingsverband.

### De spelopvatting van de Raad

In de handreiking worden drie spelopvattingen aangereikt die Raden (en Staten) erop na kunnen houden. De spelopvatting zal in belangrijke mate bepalen hoe Raden (en Staten) omgaan met de hiervoor besproken instrumenten voor het uitoefenen van invloed.

**De Raad (c.q. PS) op de achterbank.** De Raad (c.q. PS) kiest voor een toezichhoudende rol op afstand. De nadruk ligt op de controlerende taak; het college is de bestuurder. De Raadsleden (c.q. PS leden) houden afstand en reageren wanneer hen dat gevraagd wordt of bij grote calamiteiten. Het college informeert de Raad (c.q. PS) over het hoogstnoodzakelijke.

**De Raad (c.q. PS) als bijrijder.** De Raad (c.q. PS) kiest voor een meer betrokken rol, maar nog steeds vooral in de vorm van toezichthouder. De nadruk ligt op de controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Het college is de bestuurder, maar de Raadsleden (c.q. PS leden) willen op de hoogte worden gehouden van belangrijke stappen en dan hun mening kunnen geven. De Raad (c.q. PS) adviseert het college over de te volgen koers en suggereert mogelijke routes, als gids. Het college beslist welke route gereden wordt.

**De Raad (c.q. PS) als bestuurder.** De Raad (c.q. PS) kiest voor een zeer betrokken rol, trekt samen op met het college en stuurt actief mee. Het accent ligt op de kaderstellende en volksvertegenwoordigende rol.

Bij op uitvoering gerichte gemeenschappelijke regelingen ligt de Raad (c.q. PS) als bestuurder volgens de handreiking niet in de rede. De Raad (c.q. PS) kan bij op uitvoering gerichte regelingen bewust op de achterbank zitten – en de spelregels duwen de Raad (c.q. PS) in de regel ook naar een



toezichthoudende positie op afstand – maar als de Raad (c.q. PS) dat niet wil en ervoor kiest om bijrijder te willen zijn, dan is het voor een Raad (c.q. PS) goed mogelijk om de beschikbare instrumenten daartoe in te zetten. Bij gemeenschappelijke regelingen raken Raden (en Staten) hun invloed dan ook niet kwijt, zoals vaak wordt gesuggereerd, maar geldt wel dat Raden (en Staten) moeite moeten doen om invloed uit te oefenen, aldus de handreiking.

#### *Als Raad (c.q. PS) omgaan met samenwerkingsverbanden in de fase van reguliere werking*

Volgens de handreiking is het in deze fase de kunst om te waarborgen dat de samenwerking zijn doelen bereikt en waar nodig steeds verdere verbeteringen doorvoert. Aan de Raad (c.q. PS) worden diverse handreikingen gedaan om in de fase van reguliere werking op een productieve manier om te gaan met samenwerkingsverbanden vanuit met name de toezichthoudende/controlerende en volksvertegenwoordigende rol. Deze handreikingen betreffen de inhoud, de gerichtheid en de arena van samenwerkingsverbanden.

#### **Handreikingen om als Raad (c.q. PS) om te gaan met de inhoud van samenwerkingsverbanden**

- *Informatievergaring*: zorg dat de Raad (c.q. PS) op regelmatige basis informatie ontvangt over de inhoudelijke en financiële effecten van de samenwerking. Er is een gegarandeerd wettelijk minimum aan informatie, maar de Raad (c.q. PS) kan zelf bepalen meer informatie te willen hebben. Het is aan te bevelen als Raad (c.q. PS) regelmatig informatie te ontvangen of hoe het samenwerkingsverband zich ontwikkelt in termen van effecten, organisatie en financiën.
- *Kennis*: zorg ervoor dat er voldoende kennis aanwezig is. Het is daarbij verstandig om gericht kennis te verzamelen over hoe de maatschappelijke problemen in elkaar zitten en over wat daarvoor (nieuwe) oplossingen zijn. Een speciale commissie kan hierbij goede diensten bewijzen.
- *Visie*: zorg ervoor dat de Raad (c.q. PS) in staat is om zo expliciet mogelijk een visie te formuleren over welke maatschappelijke resultaten de Raad (c.q. PS) wil zien en wat dat voor de samenwerking betekent. Deze visie kan per verbonden partij jaarlijks worden geactualiseerd in de paragraaf verbonden partijen van de gemeentelijke (c.q. provinciale) begroting, zodat voor iedereen duidelijk is wat de Raad (c.q. PS) het komende jaar van een bepaald samenwerkingsverband verwacht.

#### **Handreikingen om als Raad (c.q. PS) om te gaan met de gerichtheid van samenwerkingsverbanden**

- *Sentimenten partners*: verlang (via het college) informatie over hoe de belangen en voorkeuren van de partners in een samenwerkingsverband zich ontwikkelen.
- *Leren*: geef betekenis aan veranderingen en verschuivende sentimenten om grote en onwerkbare verschillen in posities en opvattingen te voorkomen.
- *Sentimenten bevolking*: wees scherp op sentimenten die in de regio leven. Adresseer deze binnen het samenwerkingsverband en verlang terugkoppeling over wat ermee gedaan is.

#### **Handreiking om als Raad (c.q. PS) om te gaan met de arena van samenwerkingsverbanden**

- *Betrokkenheid Raad (c.q. PS)*: zorg als Raad (c.q. PS) voor regelmatige informatie over het wel en wee van het samenwerkingsverband en spreek de verantwoordelijke bestuurder op vaste momenten over vaste onderwerpen. Geef aan de voorkant wensen/verwachtingen mee en check aan de achterkant wat daarmee is gebeurd en/of hoe dit is verwerkt.

#### *Concrete Raads- (c.q. PS-) vragen in de fase van de reguliere werking van samenwerkingsverbanden*

De handreiking bevat concrete vragen voor de Raad (c.q. PS) in de fase van de reguliere werking van samenwerkingsverbanden. Deze vragen kunnen helpen bij eigen beraadslagingen en in contacten met het college en samenwerkingsverbanden.

**Vragen op inhoud**

1. Hoe heeft de publieke opgave waarop we samenwerken zich ontwikkeld?
2. Hoe hebben de wettelijke, inhoudelijke en financiële kaders zich ontwikkeld?
3. Hoe heeft de missie en visie van het samenwerkingsverband zich ontwikkeld?
4. In welke mate voldoen de oplossingen die in het samenwerkingsverband ontwikkeld worden?
5. Hoe hebben de doelen van het samenwerkingsverband zich ontwikkeld?
6. Wat zijn de (inhoudelijke, financiële en procesmatige) effecten van de samenwerking?
7. Tot welke prikkelwerking leidt de samenwerking en is dat als verwacht?
8. Hoe wordt omgegaan met overschotten en tekorten?
9. Is een analyse beschikbaar van verwachte en onverwachte effecten van de samenwerking?
10. Hoe wordt dat wat geleerd is verwerkt in de beleidsvoering en/of uitvoering?
11. Wat zien we als grootste kansen voor de doorontwikkeling van het samenwerkingsverband?
12. Zijn de gemaakte analyses kwalitatief hoogwaardig en transparant qua methodiek?

**Vragen op gerichtheid**

1. Hoe hebben de belangen en voorkeuren van de gemeente zich ontwikkeld?
2. Hoe ligt dat voor andere stakeholders?
3. Hoe kijken de stakeholders aan tegen de vraagstukken die binnen de samenwerking worden geadresseerd?
4. Hoe kijken de stakeholders aan tegen de oplossingen die binnen de samenwerking worden ontwikkeld?
5. Welke sentimenten leven er bij de stakeholders over de samenwerking?
6. Hoe zien de partners de toekomst van de samenwerking?
7. Hoe ontwikkelen de (bestuurlijke) relationele verhoudingen zich in de samenwerking?
8. Hoe wordt ervoor gezorgd dat de verhoudingen binnen de samenwerking steeds beter worden?
9. Hoe worden de stakeholders meegenomen in de betekenis van hobbels en onverwachte effecten die we tegenkomen?
10. Hoe wordt ervoor gezorgd dat er binnen de samenwerking steeds meer een gedeeld beeld ontstaat over de voorliggende opgave en voor oplossingen daarvoor?
11. Welke actoren bemoeilijken dit proces?

**Vragen op arenavorming**

1. In welke omgeving en langs welke regels is afgestemd en besloten binnen het samenwerkingsverband?
2. In welke mate voldoen de structuren voor afstemming en besluitvorming voor de vraagstukken waar de samenwerking voor staat?
3. In welke omgeving en langs welke regels wordt gewerkt aan het in stand houden van de politieke coalitie?
4. In welke mate heeft ons college in de praktijk (informele) macht in deze besluitvorming?
5. Welke bestuurders kan de Raad aanspreken op de samenwerking?
6. Op welke momenten evalueren de stakeholders de verwachte en onverwachte effecten van het samenwerkingsverband?

**Vragen op productie**

1. In welke mate zijn de doelen van de samenwerking gerealiseerd?
2. Welke financiële resultaten heeft de samenwerking gerealiseerd?
3. Welke burger-/klanttevredenheid heeft de samenwerking gerealiseerd?
4. Welke organisatorische resultaten zijn door de samenwerking gerealiseerd?
5. Tot welke onverwachte (positieve en negatieve) effecten heeft de samenwerking geleid?
6. Hoe lijken de effecten van de samenwerking zich te ontwikkelen op de korte en lange termijn?

#### Vragen op procesvoering

1. Wat zijn de belangrijkste hobbels die we de komende periode moeten adresseren?
2. Hoe functioneert het AB?
3. Hoe wordt gecommuniceerd over de werking van de samenwerking (ook richting Raad)?
4. Is er voldoende capaciteit, expertise en budget om in de praktijk de benodigde successen te realiseren?
5. Op welke wijze wordt het draagvlak voor de samenwerking georganiseerd?

### 4.3 Greep op het ongrijpbare – handreiking nieuwe vormen controle en verantwoording

In 2017 verscheen de handreiking ‘Greep op het ongrijpbare – handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur’, gemaakt door de Universiteit Twente in opdracht van de Nederlandse vereniging voor raadsleden, Raadslid.nu. In de handreiking staat de vraag centraal, welke mogelijk interessante nieuwe vormen er zijn voor de Raad (c.q. PS) om ten aanzien van samenwerkingsverbanden inhoud te geven aan de kaderstellende en controlerende rol. Deze centrale vraag is beantwoord door: (a) te kijken naar vernieuwende praktijken in vijftig gemeenten, (b) rondvraag te doen bij de griffiers van alle gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en (c) gemeenten te benaderen waarvan bekend was dat er wordt gewerkt aan/met nieuwe vormen van controle en verantwoording. De handreiking wordt in onderstaand kader op onderdelen samengevat. Aansluitend wordt nader ingegaan op de zogenoemde ‘methode Duisenberg’, omdat deze methode raakt aan de discussie over het invoeren van rapporteurschap die in verschillende gemeenten en provincies, waaronder ook door PS in de provincie Flevoland, wordt gevoerd.

#### Procedurele en inhoudelijke kaderstelling

- (Financiële) kadernotities van geselecteerde samenwerkingsverbanden in december naar de Raad, opdat de Raad in een vroeg stadium wensen, verwachtingen en bedenkingen kan uiten.
- Uitwerking van beleidsinformatie en -risico’s met betrekking tot samenwerkingsverbanden in de gemeentelijke begroting, zoals: verwijzing naar relevante beleidsstukken, maatregelen, doelstellingen, prestatie-indicatoren, targets in termen van deze indicatoren, realisatie van targets, financiële belangen, ontwikkelingen en risico’s.

#### Informatievoorziening

- Externe partijen betrekken bij de informatievoorziening en (het voorbereiden van) het debat over samenwerkingsverbanden, zoals burger- en/of bedrijvenpanels, experts (denk aan accountants) en de Rekenkamer.
- Raadsinformatiesystemen introduceren, zoals een website met alle ins & outs van samenwerkingsverbanden waaronder inzicht in de resultaten van samenwerkingsverbanden en de betekenis voor c.q. bijdrage aan het gemeentelijk beleid.
- De Rekenkamer een rol geven in het systematisch verzamelen van informatie over het functioneren van samenwerkingsverbanden. De Rekenkamer jaarlijks één samenwerkingsverband uitvoerig laten onderzoeken, al dan niet gecombineerd met een jaarlijkse quick-scan van de jaarstukken en begrotingen van de voor de Raad belangrijkste samenwerkingsverbanden, voorafgaand aan de beraadslagingen van de Raad over deze stukken.
- Toepassing van de zogenoemde ‘methode Duisenberg’ bij het door de Raad voorbereiden van beraadslagingen en debatten over (met name de jaarstukken en (ontwerp) begrotingen van) samenwerkingsverbanden.

### *De ‘methode Duisenberg’*

De behandeling van de jaarrekening en de begroting van overheden (ministeries, provincies, gemeenten) en samenwerkingsverbanden (waaronder gemeenschappelijke regelingen) in kaderstellende en controlerende organen (Tweede Kamer, PS, Gemeenteraad) is over het algemeen vooral financieel ingestoken, mondt vaak uit in debat over (financiële) bijzonderheden en technische vragen en gaat maar betrekkelijk weinig over de voortgang en effecten van het gevoerde en te voeren beleid. Terwijl dit laatste wel is waar het uiteindelijk om gaat.

Verschillende gemeenten (waaronder Zeist, Amsterdam, Eindhoven, Utrecht en Heerhugowaard) en provincies (zoals de provincie Utrecht) experimenteren daarom met de methode Duisenberg, genoemd naar het VVD Kamerlid dat deze aanpak voor de Tweede Kamer introduceerde. De methode werkt als volgt:

- Uit de verantwoordelijke commissie worden twee rapporteurs benoemd, één rapporteur van een coalitiepartij en één rapporteur van een oppositiepartij. Idealiter zijn er ieder jaar twee andere rapporteurs, om iedereen betrokken te maken bij het proces van begroten (kaders stellen) en verantwoorden (controleren).
- De rapporteurs analyseren – ondersteund door een speciaal bureau (in de Tweede Kamer is dat bijvoorbeeld het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven, in Zeist de onafhankelijke afdeling Control) – de jaarrekening (controlerend) en begroting (kaderstellend) aan de hand van zes standaard hoofdvragen (naar wens te specificeren per gemeente of provincie):
  - Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
  - Welke doelen zijn gepland / behaald?
  - Welke prestaties zijn gepland / behaald?
  - Wat gaat het kosten / heeft het gekost?
  - Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
  - Welke conclusies en aanbevelingen hebben we als rapporteurs aan de Kamer, Raad of PS?
- De bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de rapporteurs worden via een presentatie gedeeld met de andere Kamer-, Raads- of PS-leden. Zij bereiden met elkaar vragen voor die aan de verantwoordelijke minister/wethouder/gedeputeerde gesteld zullen worden ter verbetering van de documenten en het beleid. Door deze analyse heeft ieder Kamer-, Raads- of PS-lid een gelijke informatiepositie. Aan de hand van objectieve bevindingen is er een gedegen controle uitgevoerd en kan vervolgens het politieke debat worden gevoerd met elkaar. Over het beleid en niet alleen over (financiële) incidenten.

Inmiddels wordt vrijwel de volledige Rijksbegroting door de Tweede Kamer gecontroleerd volgens de methode Duisenberg. De eerste ervaringen met de methode bij gemeenten en provincies zijn positief. De methode biedt Raden en Staten op relatief eenvoudige wijze een veel beter beeld van de stand van zaken van beleidsterreinen en samenwerkingsverbanden en de politieke discussie gaat over de vraag of de juiste doelen worden nagestreefd en gerealiseerd. De methode doet ook iets aan de ongelijkheid in ondersteuning en informatievoorziening tussen college en Raad.

## 5. Conclusies en aanbevelingen

### 1. Werk aan een grotere (inhoudelijke) betrokkenheid van PS van Flevoland bij de OFGV en een daarop afgestemde monitoring en informatievoorziening.

De (inhoudelijke) betrokkenheid van Raden en Staten bij gemeenschappelijke regelingen is gering – omgevingsdiensten niet uitgezonderd – en dat is een vraagstuk dat landelijk al langere tijd speelt:

- Uit de ‘Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel’ van Lysias Advies uit juli 2015 is op te maken dat Raden en Staten naar aanleiding van de begroting en de jaarrekening van omgevingsdiensten vooral sturen op de kosten en efficiency van omgevingsdiensten. Betrokkenheid en (politiek) debat op de inhoud van de VTH-taken van omgevingsdiensten (resultaten, prestaties, maatschappelijke effecten) zijn nog zeldzaamheden.
- Uit de ‘Evaluatie Wet VTH’ van Berenschot uit juni 2017 is op te maken dat VTH-beleidsstukken en uitvoeringsprogramma’s en verantwoordings- en voortgangsrapportages van omgevingsdiensten in de regel weinig politiek/bestuurlijke aandacht krijgen. En ook dat de aandacht die er is veelal betrekking heeft op de financiële bijdrage van de gemeente of provincie aan de omgevingsdienst en/of op incidenten en losse casussen.

Geringe (inhoudelijke) betrokkenheid van Raden en Staten komt in de evaluaties als problematisch naar voren, omdat kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging (democratische legitimatie) ten aanzien van omgevingsdiensten daardoor onvoldoende krachtig uit de verf komen. De ‘checks and balances’ tussen college en samenwerkingsverband enerzijds en Raden en Staten anderzijds zijn niet optimaal.

Oorzaken voor de geringe inhoudelijke betrokkenheid van Raden en Staten, die in deze evaluaties naar voren komen, liggen vooral in de sfeer van informatievragen van Raden en Staten die onvoldoende op de inhoud (resultaten, prestaties, maatschappelijke effecten) van de VTH-taken zijn toegesneden en dito informatieproducten van colleges en omgevingsdiensten:

- De (verplicht aan Raden en Staten aan te bieden) begroting en jaarrekening gaan in de regel maar beperkt over de inhoud van de VTH-taken. Raden en Staten zijn hierdoor onvoldoende alert op de inhoud en worden onvoldoende geprikkeld op het stellen van inhoudelijke vragen en het voeren van inhoudelijk politiek debat.
- VTH-beleidsstukken en uitvoeringsprogramma’s en verantwoordings- en voortgangsrapportages worden niet altijd op structurele basis met Raden en Staten gedeeld en zijn, als dat wel gebeurt, vaak te gedetailleerd en te specialistisch om zonder meer te dienen voor inhoudelijke controle en inhoudelijk politiek debat door Raden en Staten.

Oplossingen in de landelijke evaluaties liggen, gelet op voornoemde oorzaken, in de sfeer van versterking van de informatievoorziening aan Raden en Staten, vanuit de door hen te articuleren vraag om (inhoudelijke) informatie over de uitvoering van de VTH-taken door omgevingsdiensten. Vervolgens is het zaak dat informatieproducten (zoals begrotingen, jaarverslagen, VTH-beleidsstukken, uitvoeringsprogramma’s en verantwoordings- en voortgangsrapportages) daarop worden aangepast en gedeeld om aan te sturen op inhoudelijk debat over doelen, handhavingbeleid/-strategie, uitvoeringsprogramma’s en resultaten en effecten.

Het versterken van de informatievoorziening aan Raden en Staten is op basis van de evaluaties een gezamenlijke opgave van Raden en Staten, colleges en omgevingsdiensten, maar die opgave begint in principe bij een actieve opstelling van de Raden en Staten zelf, dus vraaggestuurd. Dit sluit aan bij de

aanbevelingen van de Raad voor het openbaar bestuur in het rapport ‘Wisselwerking , Naar een betere wisselwerking tussen gemeenteraden en bovengemeentelijke samenwerking’ van december 2015. De Raad adviseert eerst en vooral dat Raden (en Staten) zich dynamisch opstellen tegenover samenwerkingsverbanden en zich daar zelfbewust mee bemoeien. Door lokale/regionale vragen en problemen te definiëren en die te vertalen naar (het bestuur van) het samenwerkingsverband. Hieraan gekoppeld adviseert de Raad dat (besturen van) samenwerkingsverbanden Raden (en Staten) actief informeren in formele (begroting, jaarcijfers) en materiële zin (inhoudelijke vraagstukken en dilemma’s die spelen).

Als we inzoomen op de provincie Flevoland is het hiervoor geschetste landelijke beeld herkenbaar qua vraagstuk, oorzaken en oplossingen.

De inhoudelijke betrokkenheid van PS van Flevoland bij de OFGV is momenteel gering:

- Uit de ‘Evaluatie Verbonden Partijen’ van de provincie Flevoland uit november 2016 blijkt dat de mogelijkheid van zienswijzen van PS bij de begroting van verbonden partijen, zoals de OFGV, niet wegneemt dat binnen PS met aarzeling wordt gesproken over het democratisch gehalte van verbonden partijen en PS meer inhoudelijke betrokkenheid wil en grip op de realisatie van verbonden partijen in termen van doelen, prestaties en effecten.
- In de Evaluatie van de OFGV van april 2017 door Twijnstra Gudde staat de aanbeveling om de afstand tussen Raden en Staten en de OFGV te overbruggen, zodat Raden en Staten hun kaderstellende en controlerende rol beter c.q. inhoudelijker kunnen vervullen en de democratische legitimiteit van de OFGV duurzaam wordt geborgd.

Genoemde oorzaken liggen ook in Flevoland (mede) in de sfeer van de informatiepositie van PS:

- Op basis van de begroting en jaarrekening die PS ontvangen, lukt het PS onvoldoende om zich een beeld te vormen van de doelen en prioriteiten van de OFGV en van de resultaten en effecten die de OFGV bereikt. Op deze punten ervaart PS de OFGV als een black box. Inhoudelijke voortgangs-/monitoringsrapportages over de (doelen en resultaten van de) uitvoering door de OFGV ontvangt PS momenteel niet.

Genoemde oplossingen liggen ook in Flevoland in de sfeer van werken aan meer en een actievere inhoudelijke betrokkenheid van PS bij de OFGV en het gericht daarop versterken van de informatiepositie van PS:

- In het verdiepend gesprek met PS voor dit onderzoek heeft PS gezegd dat de behoefte aan meer zicht en greep op de inhoudelijke resultaten en effecten van de OFGV nog steeds actueel is en dat PS zich daar – in een nader te bepalen passende vorm en mate – ook voor wil inzetten.
- Zowel de ambtelijke provinciale organisatie als de OFGV hebben in het met hen gevoerde gesprek aangegeven, dat het ‘aan de voorkant’ van de uitvoering bepalen van te bereiken maatschappelijke effecten en beleidsdoelen en wat dat – gegeven de financiële kaders – betekent voor de uitvoering, monitoring en rapportage door de OFGV, een ontwikkelpunt is dat idealiter samen met PS wordt opgepakt door college, ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV. Dit ontwikkelpunt komt de afstemming van beleid en uitvoering ten goede: de ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV kunnen dan samenwerken aan een duidelijke politiek-bestuurlijke agenda. In het gesprek met PS heeft PS aangegeven hier voor open te staan. Vervolgens kunnen de monitoring en informatievoorziening hierop worden toegesneden.

## **2. Koppel het vormgeven van de grotere (inhoudelijke) betrokkenheid van PS bij de OFGV en een daarop afgestemde monitoring en informatievoorziening aan het optimaliseren van de huidige invulling van het BIG-8 model door het college en de ambtelijke organisatie en de OFGV.**

De huidige invulling van het BIG-8 model is volgens betrokkenen overwegend operationeel en outputgericht van karakter:

- ‘Aan de voorkant’ heeft de OFGV op basis van de huidige DVO ‘de lead’ in het opstellen van het uitvoeringsprogramma en de jaaropdracht met de focus op aantallen producten per soort taak (vergunningverlening, toezicht, handhaving, juridisch) en de inzet aan uren die hiervoor nodig is.
- ‘Aan de achterkant’ registreert de OFGV de geleverde producten en bestede uren en stelt de OFGV over ieder kwartaal en ieder jaar een overzicht/rapportage van deze registratie beschikbaar aan de ambtelijke provinciale organisatie en het college. De OFGV heeft aangegeven dat de dienst probeert in de rapportages in toenemende mate verder te kijken dan aantallen producten en bestede uren, door ook in te gaan op opvallende zaken en trends.

Zowel de ambtelijke provinciale organisatie als de OFGV hebben aangegeven dat zij elkaar op dit moment nog niet soepel genoeg vinden in de afstemming van beleid en uitvoering en dat zij daar in overleg aan werken:

- De ambtelijke provinciale organisatie vindt het lastig om effectief met de OFGV in gesprek te komen over wensen van de provincie Flevoland en de vertaling daarvan naar de activiteiten van de OFGV.
- Voor de OFGV zijn richtinggevende beleidsdoelen voor de uitvoering op dit moment over het algemeen onvoldoende uitgesproken en duidelijk.

Beide punten bemoeilijken de beweging naar een meer strategische en op outcome gerichte programmering en registratie en rapportage. De ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV denken dat deze beweging en het optimaliseren van hun samenwerking op dat gebied gebaat zijn bij het ‘aan de voorkant’ tussen GS en PS bepalen van te bereiken maatschappelijke effecten en beleidsdoelen en de betekenis daarvan voor de uitvoering, monitoring en rapportage door de OFGV. De ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV kunnen dan namelijk samenwerken aan een duidelijke politiek-bestuurlijke agenda van GS en PS die hen richting geeft. Dit past ook bij de komst van de Omgevingswet die decentrale overheden meer ruimte biedt voor eigen omgevingsbeleid en zodoende ook uitnodigt om een politiek-bestuurlijke agenda te maken en te vertalen naar de omgevingsdiensten.

De OFGV beschikt over waardevolle veldkennis voor het door GS en PS opstellen van een politiek-bestuurlijke agenda en stelt die kennis graag beschikbaar. De ambtelijke provinciale organisatie ziet voor zo’n agenda waardevolle aanknopingspunten in het Omgevingsplan van de provincie Flevoland. Daarin staan actuele leefomgevingsonderwerpen die kunnen worden vertaald naar de VTH-taken, activiteiten en meerwaarde van de OFGV bij deze onderwerpen. Voorbeelden zijn de luchthaven, de energietransitie en het behouden en ontwikkelen van excellente woon- en recreatiemilieus.

Samengevat kunnen er twee vliegen in één klap worden geslagen: (1) passende (inhoudelijke) betrokkenheid van PS realiseren door PS te betrekken bij het bepalen van te bereiken maatschappelijke effecten en wat dit voor de OFGV betekent, waardoor (2) de provincie en de OFGV tot een betere afstemming van beleid en uitvoering kunnen komen in het kader van het BIG-8 model.

### **3. Benut als PS de bestaande mogelijkheden en instrumenten voor (inhoudelijke) betrokkenheid en overweeg rapporteurschap voor het beter benutten daarvan.**

PS beschikt al over de nodige instrumenten voor (inhoudelijke) betrokkenheid bij de OFGV (zie onder meer paragraaf 4.2). Zo ontvangt PS aan het begin van ieder jaar de kadernota, de daarop gebaseerde ontwerpbegroting en de voorlopige jaarrekening van de OFGV alsmede, in een later stadium, de uiteindelijke begroting en jaarrekening. Ook het jaarverslag van de provincie biedt in de paragraaf verbonden partijen informatie over de OFGV. PS kan verder gebruik maken van het informatierecht. Tot slot staat de OFGV open voor informatieverstrekking aan en gesprek met PS, zoals onder andere blijkt uit een in september 2018 georganiseerd werkbezoek van PS leden aan de OFGV.

Op dit moment is de kaderstellende en controlerende rol van PS bij de OFGV vooral financieel van aard. De kaderstelling en controle op de beleidsprestaties van de OFGV is veel minder uitgesproken. Dit heeft onder andere te maken met de huidige informatievoorziening aan PS die meer 'triggert' op het financiële dan het beleidsmatige.

Desondanks is het voor PS ook een kwestie van willen: als PS daadwerkelijk meer beleidsmatig en op de inhoud bij de OFGV betrokken wil zijn, dan kunnen de bestaande mogelijkheden en instrumenten daarbij worden benut. Dat vergt dan wel een actieve en dynamische opstelling van PS, zoals de Raad voor het openbaar bestuur die duidelijk heeft verwoord in het rapport 'Wisselwerking' (zie paragraaf 2.3).

Een actieve en dynamische opstelling kost PS en de ondersteunende Statengriffie tijd en moeite en vereist bewust actie. PS zal zelf moeten overwegen in hoeverre PS meer tijd en moeite in de OFGV wil steken voor beleidsmatige kaderstelling en controle met behulp van de bestaande mogelijkheden en instrumenten van PS daartoe. Argumenten voor zijn onder andere: (a) de nog steeds actueel zijnde wens van PS om meer inhoudelijk betrokken te zijn bij de OFGV, (b) het feit dat kaderstelling, controle en volksvertegenwoordiging niet alleen draaien om geld maar ook om inhoud en (c) de verwachting van de ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV dat het onderling afstemmen van beleid en uitvoering in het kader van het BIG-8 model beter zal gaan als GS en PS 'aan de voorkant' bepalen welke maatschappelijke effecten en beleidsdoelen leidend zijn. Argumenten tegen zijn onder andere de schaarse politiek-bestuurlijke aandacht en tijd en capaciteit van de Statengriffie in combinatie met het feit dat de OFGV het volgens alle betrokkenen en ook de in 2017 uitgevoerde evaluatie financieel goed doet, de VTH-taken adequaat en efficiënt uitvoert en weinig klachten oproept.

Tegen deze achtergrond is met PS besproken om niet teveel in één keer te willen, maar te starten met een eerste stap in het proces naar meer inhoudelijke betrokkenheid van PS bij de OFGV. Het hierna onder 4 aan te bevelen vaste inhoudelijk gesprek tussen GS en (de rapporteurs namens) PS en het hierop toesnijden van de inhoudelijke informatievoorziening aan (de rapporteurs van) PS kan als eerste stap worden gezien.

Om PS te helpen bij het realiseren van meer inhoudelijke betrokkenheid bij de OFGV is uit het onderzoek een interessante nieuwe optie naar voren gekomen, waarin PS zich momenteel ook op eigen initiatief verdiept: de optie om te werken met rapporteurs. Aanbevolen wordt dat PS overweegt om voor de OFGV (en eventuele andere samenwerkingsverbanden) een vorm van rapporteurschap in te voeren, waarbij naast de resultaten van de eigen verkenning naar rapporteurschap ook de resultaten van dit onderzoek worden betrokken, in het bijzonder de optie om de zogenoemde 'methode Duisenberg' in te voeren (zie paragraaf 4.3). Toegepast op de OFGV is de kern van deze methode dat twee rapporteurs – één van de coalitie en één van de oppositie – de stukken van en



over de OFGV analyseren aan de hand van de zes hoofdvragen van de methode en hun bevindingen, conclusies en aanbevelingen via een presentatie delen met PS. Dan zijn alle PS leden in een gelijke informatiepositie voor beraadslagingen en politieke debatten over de (stukken van de) OFGV.

Als PS rapporteurschap invoert, is het op termijn te overwegen om Staten- en Raadsrapporteurs die zich richten op de OFGV met elkaar in contact te brengen. Afstemming zou zienswijzen krachtiger kunnen maken. En zou kaderstelling en verwachtingen van alle deelnemers ten opzichte van de OFGV kunnen helpen stroomlijnen, wat de effectiviteit en efficiency van de dienst ten goede kan komen (meer collectiviteit, minder maatwerk). De gezamenlijke Staten- en Raadsgriffies zouden een rol kunnen spelen bij het op termijn zoeken en ondersteunen van deze afstemming.

#### **4. Introduceer een vast inhoudelijk gesprek tussen GS en (de rapporteurs namens) PS, voorafgaand aan het jaarlijks op- en vaststellen van het uitvoeringsprogramma van de OFGV. En snij de inhoudelijke informatievoorziening aan PS hier op toe.**

Een vast inhoudelijk gesprek tussen GS en (de rapporteurs namens) PS in de lange termijn planning van de PS Commissie Ruimte biedt de mogelijkheid aan PS om maatschappelijke thema's en politieke prioriteiten in te brengen en deelgenoot te worden van dilemma's in het proces van programmering, registratie en rapportage (BIG-8 model). Een geschikt moment voor dit gesprek is de periode maart/april, want:

- deze periode gaat vooraf aan het jaarlijks op- en vaststellen van het uitvoeringsprogramma van de OFGV (dat de basis vormt voor de uiteindelijke jaaropdracht van GS aan de OFGV), waarin dan op de maatschappelijke thema's en politieke prioriteiten kan worden ingespeeld;
- in deze periode zijn de kadernota, de daarop gebaseerde ontwerpbegroting en de voorlopige jaarrekening van de OFGV beschikbaar, die PS mede als informatiebronnen voor het inhoudelijk gesprek kan benutten.

Onderwerpen die van belang zijn om in het vaste inhoudelijke gesprek aan de orde te hebben zijn:

- Maatschappelijke thema's en politieke (leefomgevings)prioriteiten die PS en GS belangrijk vinden en dilemma's die dienaangaande spelen.
- De effecten (outcome) en doelen die op deze thema's en prioriteiten zouden moeten worden nagestreefd c.q. bereikt.
- Welke maatregelen daar meer en minder aan bijdragen.
- Wat dit betekent voor het beleid van de provincie.
- Wat dit – mede gelet op de financiële kaders van de OFGV – betekent voor het komende uitvoeringsprogramma en de komende jaaropdracht van de OFGV qua uitvoering van de VTH-taken en qua registratie/monitoring en rapportage/verantwoording.

Ofwel: wat vinden we belangrijk voor Flevoland, wat willen we dienaangaande bereiken, hoe kan dat het beste gebeuren, wat is daarbij de beleidsmatige rol van de provincie en de uitvoerende rol van de OFGV en hoe gaan we volgen of de gewenste effecten worden bereikt?

Zoals eerder gezegd heeft de OFGV waardevolle veldkennis om de beantwoording van deze vragen samen met de ambtelijke provinciale organisatie voor te bereiden. Geadviseerd wordt voorts om de ambtelijke provinciale organisatie en de OFGV bij het inhoudelijk gesprek tussen GS en PS te betrekken in de rol van toehoorder/adviseur.

PS ontvangt op dit moment geen (informatie over de) inhoudelijke voortgangsrapportages over de uitvoering; deze rapportages met geleverde producten en bestede uren stelt de OFGV thans ieder

kwartaal en jaar beschikbaar aan GS. Bij invoering van het voorgestelde vaste inhoudelijke gesprek tussen GS en PS hoort dat (de rapporteurs van) PS voortaan ook (informatie over de) inhoudelijke voortgangsrapportages ontvangt. Zo zijn de rapporteurs namens PS in staat om het eerstvolgende inhoudelijke gesprek voor te bereiden, door zich gedurende het jaar een beeld te vormen van het werk en de resultaten van de OFGV en van eventuele nieuwe thema's en prioriteiten voor de uitvoering in het volgend jaar.

Er komt aldus in de programmering meer focus op maatschappelijke thema's en prioriteiten en welke effecten zouden moeten worden nagestreefd c.q. bereikt. Dit stelt eisen aan de registratie/monitoring en rapportage/verantwoording over het uitvoeringsprogramma door de OFGV. Naast geleverde producten en bestede uren is in de registratie en rapportage aandacht nodig voor de gewenste effecten, de mate waarin die zich voordoen en de bijdrage van de OFGV daaraan. Deze monitoring is een lastig vraagstuk dat momenteel landsbreed speelt en geen eenvoudige oplossingen kent. Want niet alles is eenduidig te meten, wat je meet zegt niet per se iets over de kwaliteit van de uitvoering en causale verbanden tussen uitvoering en effecten zijn vaak moeilijk hard te maken. Voor politiek gewenste maatschappelijke effecten (outcome) is het kortom lastig tot kwantitatief meetbare prestaties te komen waar een omgevingsdienst 'digitaal' op kan worden afgerekend. Bovendien kan dit contraproductief werken (zie het tekstkader 'Meten is niet weten'). Het 'digitaal' afrekenen van de OFGV op een outcome gericht uitvoeringsprogramma zou op voorhand dan ook niet de in-steek moeten zijn. Maar wat dan wel? Het advies is uit te gaan van een groeimodel, waarin met één of een beperkt aantal gewenste maatschappelijke effecten wordt gestart, om ervaring op te doen met het meetbaar maken, monitoren en rapporteren en het vervolgens betekenisvol bespreken daarvan in het eerstkomende vaste inhoudelijke gesprek tussen GS en PS. Uiteindelijk zou kunnen blijken dat vooral het onderlinge inhoudelijke gesprek meerwaarde en impact heeft, boven kwantitatieve meetgegevens als zodanig (zie de laatste alinea van het tekstkader 'Meten is niet weten').

#### **Metten is niet weten**

'Meten is weten' gaat alleen op bij het kunnen definiëren van valide parameters en prikkels en daar schort het vaak aan. Op grond van niet valide parameters en prikkels doen we gemakkelijk de verkeerde dingen. Zoals zoveel mogelijk gediplomeerden afleveren in plaats van gedegen onderwijs verzorgen. En voldoen aan wat gemeten en gefinancierd wordt hoger waarderen dan waartoe een organisatie op aarde is. Bovendien zijn er onbedoelde neveneffecten. Berucht is de zogenoemde performance paradox: op grond van de meetresultaten wordt de kwaliteit / het optreden op papier steeds beter, terwijl de kwaliteit / het optreden in de praktijk steeds slechter wordt. Verklaringen hiervoor zijn dat wie de maat genomen wordt hierop leert te reageren en doet wat gemeten wordt in plaats van wat nodig is vanuit de bedoeling van de organisatie. Een ander neven-effect is een zichzelf versterkend effect van slampamperij, omdat de professionals in de organisatie zich door al dat (slechte) meten niet vertrouwd en serieus genomen voelen en zich opportunistisch gaan gedragen, waarop een roep ontstaat om nog meer te meten, et cetera.

Maar wat is het alternatief? De Commissie Behoorlijk Bestuur stelde in 2013 dat toezichthouders, bestuurders en uitvoerders scherp naar zichzelf moeten kijken en kritisch moeten zijn op elkaar. Het lastige of – wellicht beter uitgedrukt – het betekenisvolle gesprek moeten durven voeren. En dan niet afstandelijk, aan de hand van een via verantwoordingsprotocollen gecreëerde papieren werkelijkheid. Maar persoonlijk van mens tot mens. Over of besluiten, maatregelen en resultaten wel of niet goed waren, in die zin dat ze hebben bijgedragen aan de bedoeling van de organisatie en het gemeenschappelijk welzijn. Doelgroepen en stakeholders kunnen hierbij worden geraadpleegd of betrokken.

Volgens de commissie zijn toezichthouders, bestuurders en uitvoerders meer onder de indruk van een echt prestatiegesprek van mens tot mens, dan van een vergadering over kille afstandelijke meetgegevens en rapportcijfers op papier. En juist die spanning is nodig, om de ernst van het wel/niet presteren van de organisatie daadwerkelijk in te voelen en te motiveren tot noodzakelijke acties.

## Bijlage 1 – Nadere toelichting BIG-8 model

Provincies/gemeenten en omgevingsdiensten worden op grond van de Wet VTH, de Wabo (artikel 5.9) en het Besluit omgevingsrecht (Bor, paragraaf 7.2 'Procescriteria') geacht gestructureerd samen te werken volgens een planning & controlcyclus die bekend staat als het BIG-8 model.



In paragraaf 7.2 van het Bor is de invoering en werking van het BIG8-model nader uitgewerkt:

### Handhavingsbeleid (artikel 7.2 BOR)

- Bestuursorganen stellen handhavingsbeleid vast in één of meer documenten met doelen en activiteiten om die doelen te bereiken en zorgen voor monitoring en op grond daarvan – indien nodig – voor bijsturing van hun handhavingsbeleid (planning & control cyclus). Bestuursorganen zorgen voor onderlinge afstemming van hun handhavingsbeleid en voor afstemming van hun handhavingsbeleid met het beleid van organen die belast zijn met strafrechtelijke handhaving.
- Bestuursorganen baseren hun handhavingsbeleid op een analyse van de nalevingsproblemen (kans en gevolg/effect) die zich kunnen voordoen.
- Het handhavingsbeleid bevat een prioriteitenstelling m.b.t. uit te voeren activiteiten en een methodiek om te bepalen of de in het beleid gestelde doelen worden bereikt.
- Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de strategie van bestuursorganen m.b.t.:
  - De wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend (wijze van voorbereiden en controleren, frequentie van routinematig onderzoek, wijze van controleren van zakelijke gegevens en bescheiden)
  - De rapportage van de bevindingen van de toezichthouders en het vervolg dat daaraan gegeven wordt
  - De wijze waarop bestuurlijke sancties en termijnen worden gehanteerd en de wijze waarop afstemming met de strafrechtelijke handhaving plaatsvindt, mede in relatie tot de aard van de overtredingen
  - De wijze waarop wordt omgegaan met eigen overtredingen en die van andere overheidsorganen
- Het handhavingsbeleid geeft inzicht in de afspraken die bestuursorganen hebben gemaakt met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving over samenwerking bij en afstemming van activiteiten/werkzaamheden (o.a. informatie-uitwisseling).

#### Uitvoeringsprogramma (artikel 7.3 BOR)

- Bestuursorganen werken het handhavingsbeleid uit in een uitvoeringsprogramma met voorgenomen activiteiten voor het komende jaar, uitgaande van de in het handhavingsbeleid opgenomen doelen en prioriteiten.
- Bestuursorganen stemmen hun uitvoeringsprogramma af met andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met strafrechtelijke handhaving.

#### Uitvoeringsorganisatie (artikel 7.4 BOR)

- Bestuursorganen richten hun organisatie zodanig in dat een adequate en behoorlijke uitvoering van het handhavingsbeleid en het uitvoeringsprogramma gewaarborgd is. Bestuursorganen dragen er in ieder geval zorg voor dat:
  - De personeelsformatie wordt vastgelegd.
  - Functies gescheiden zijn (vergunningverlening versus toezicht en handhaving).
  - Toezichthouders wisselende inrichtingen controleren.
  - De organisatie buiten gebruikelijke kantooruren bereikbaar en beschikbaar is.

#### Middelen (artikel 7.5 BOR)

- Bestuursorganen maken de voor beleid en uitvoering benodigde menskracht en middelen inzichtelijk en waarborgen die in de begroting. De berekeningswijze is inzichtelijk.

#### Monitoring (artikel 7.6 BOR)

- Bestuursorganen bewaken met een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering / het uitvoeringsprogramma en het bereiken van de in het handhavingsbeleid gestelde doelen.

#### Rapportage en evaluatie (artikel 7.7 BOR)

- Bestuursorganen rapporteren periodiek over: het bereiken van de in het handhavingsbeleid gestelde doelen, de uitvoering van de in het handhavingsbeleid opgenomen activiteiten in relatie tot de prioriteitenstelling en over de uitvoering van de afspraken tot samenwerking en afstemming met andere bestuursorganen en organen die de strafrechtelijke handhaving verzorgen.
- Bestuursorganen evalueren jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre dat heeft bijgedragen aan het bereiken van de in het handhavingsbeleid gestelde doelen.