Openbaar Zaaknummer: Z/25/306059

Beslisnota voor de Gemeenteraad

Onderwerp: W: Beslisnota raad fusie ODRA ODRN

Collegedatum: 24 juni 2025

Voorgesteld besluit
de Gemeenteraad besluit:

1. Op de ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groene Metropool zienswijzen in te dienen, zoals verwoord in de bijgevoegde zienswijzebrief, met de volgende aandachtspunten:
   -Financiële consequenties nog onvoldoende in beeld.
   -Behoud van nabijheid en dienstverlening.

2. Op het ontwerp bedrijfsplan Omgevingsdienst Groene Metropool zienswijzen in te dienen, zoals verwoord in bijgevoegde zienswijzebrief, met de volgende aandachtspunten:
   -Financiële consequenties nog onvoldoende in beeld.
   -Behoud van nabijheid en dienstverlening.

Aanleiding
In 2009 hebben het Rijk, het IPO en de VNG afspraken gemaakt om de kwaliteit van milieu-vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH) te verbeteren. Onderdeel van deze afspraken was het oprichten van regionale omgevingsdiensten in 2012-2013, waarin de uitvoering van een basistakenpakket voor milieutaken werd ondergebracht. Destijds is afgesproken dat de uitvoeringsdiensten de vorm kregen van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr).

In 2020-2021 zijn de hierboven genoemde afspraken tegen het licht gehouden door de Commissie van Aartsen. Het rapport is zeer kritisch over het huidige VTH-stelsel en geeft tien adviezen voor verbeteringen.
Uit de evaluatie "Om de Leefomgeving" (2021) blijkt dat veel omgevingsdiensten in Nederland te klein zijn om robuust en effectief te opereren. Zij missen vaak voldoende gekwalificeerd personeel en specialistische kennis. Gezien de krappe arbeidsmarkt en complexere regelgeving dringt het Rijk aan op fusies om tot minder, maar sterkere diensten te komen. Naar aanleiding van het rapport is hierom een landelijk verbetertraject gestart en inmiddels afgerond. Concreet gaat het over het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (hierna: IBP VTH), waarin meerdere landelijke partijen samenwerken om het VTH-stelsel te verbeteren.

Sinds 2023 zijn hierom de Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna: ODRA) en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (hierna: ODRN) een mogelijke fusie aan het verkennen.

In december 2024 hebben de besturen van ODRA en ODRN besloten nader onderzoek te laten doen naar eventuele belemmeringen voor fusie. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillen bestaan tussen beide diensten, maar dat deze verschillen beheersbaar zijn.

Op 6 mei 2025 hebben de Algemeen Besturen van ODRA en ODRN een positief advies gegeven over het voornemen tot fusie van beide omgevingsdiensten tot één gezamenlijke organisatie, Omgevingsdienst Groene Metropool (hierna: ODGM), met als beoogde ingangsdatum 1 januari 2026.

Het voorliggende voorstel is een stap in de besluitvorming over de fusie van de beide omgevingsdiensten. Deze gesprekken en bijbehorende verkenningen hebben geresulteerd in een ontwerp Gemeenschappelijke Regeling (hierna: GR) en ontwerp bedrijfsplan voor de nieuw op te richten ODGM.

Eerdere besluiten

Datum	**Korte omschrijving eerder genomen besluit (vermeld zo mogelijk het zaaknummer/documentnummer)**
nvt	nvt

Gewenst resultaat
Met voorliggend voorstel wordt beoogd dat de raad zijn zienswijzen kenbaar maakt met betrekking tot zowel de ontwerp GR ODGM als het ontwerp bedrijfsplan ODGM.
Door het treffen van één (gezamenlijke) GR ODGM - met als ingangsdatum 1 januari 2026 - door alle deelnemers van de ODRA en ODRN, wordt per die datum ODGM opgericht.

Met dit voorstel worden het juridisch en organisatorisch fundament gelegd voor een krachtige, efficiënte en toekomstgerichte omgevingsdienst, die uitvoering kan geven aan de vraagstukken en opgaven die in een snel veranderende maatschappij elkaar opvolgen.

Door besluitvorming tijdig plaats te laten vinden, kan zo snel mogelijk duidelijkheid worden geboden aan medewerkers van beide diensten. Zorgvuldigheid en snelheid in de besluitvorming zijn belangrijk in de huidige krappe arbeidsmarkt.

Argumenten
1.1 De gemeenteraad moet worden gevraagd om een zienswijze over de ontwerpregeling
Op grond van artikel 51 lid 2 en 3 van de Wgr moet de raad in de gelegenheid worden gesteld een zienswijze op de ontwerp GR naar voren te brengen. Op deze manier heeft de raad een sturende positie bij het treffen van regelingen tussen colleges.

1.2 De fusie zorgt voor een sterke, efficiënte en toekomstbestendige omgevingsdienst.
De fusie is belangrijk voor beide omgevingsdiensten om hun taak goed uit te blijven kunnen voeren. Deze fusie is gewenst vanwege de grote milieu-opgaven die er zijn, terwijl de samenleving een schone, veilige en gezonde leefomgeving wenst en verwacht. De winst zit met name in een krachtenbundeling van de bedrijfsvoering en specialisten. De verwachting is dat een grotere omgevingsdienst aantrekkelijker is voor medewerkers en daarmee minder kwetsbaar is voor de arbeidsmarktkrapte. Bovendien vullen de sterke punten van ODRA in toezicht en handhaving en de expertise van ODRN in complexe vergunningverlening elkaar goed aan. Deze overwegingen vormen samen de basis voor

de juridische fusie en de totstandkoming van een robuuste, toekomstbestendige Omgevingsdienst Groene Metropool.

1.3 Een gezamenlijke omgevingsdienst past binnen de landelijke ontwikkelingen, waarin gestreefd wordt naar robuuste omgevingsdiensten.
Het oprichten van één gezamenlijke ODGM door de huidige deelnemers van de ODRA en ODRN past uitstekend bij de landelijke ontwikkelingen, waarbij robuuste omgevingsdiensten nodig zijn om te kunnen voldoen aan toekomstige ontwikkelingen (rapport "Om de Leefomgeving" en het IBP VTH). De toenemende complexiteit van uitvoering en maatschappelijke opgaven vragen om professionele, toekomstbestendige omgevingsdiensten. De grote integrale transities in de leefomgeving, de ontwikkeling van het VTH-veld en de invoering van de Omgevingswet vereisen innovatiekracht die op grotere schaal beter te realiseren is. Het rijk toetst al de omgevingsdiensten aan de zogeheten 'robuustheidscriteria'. De verwachting is dat de ODRN en ODRA de aankomende jaren zonder fusie niet volledig kunnen voldoen aan deze robuustheidscriteria.

1.4 Het ontwerp GR ODGM is door nauwe samenwerking met verschillende ambtenaren van de huidige deelnemers van de ODRN en ODRA tot stand is gekomen.
De ontwerp GR-tekst (incl. toelichting op de tekst) is gebaseerd op de huidige GR-teksten van ODRA en ODRN (zie bijlagen 3 t/m 5). Deze zijn, waar mogelijk, samengevoegd. ODRA en ODRN hebben in het kader van de wijziging van de Wgr in 2024 de teksten gewijzigd. De ontwerp GR is het juridische document, waarin de samenwerking tussen de deelnemende overheden formeel wordt vastgelegd. Deze regeling vormt de juridische en bestuurlijke basis voor de nieuwe organisatie, die ontstaat uit de fusie van ODRA en ODRN. De ontwerp GR is essentieel voor de juridische legitimiteit, democratische controle en organisatorische werking van de nieuwe ODGM.

2.1 Het ontwerp bedrijfsplan ODGM een inhoudelijke onderbouwing van de fusie biedt en vormt het kader voor de inrichting van de nieuwe organisatie.
Het ontwerp bedrijfsplan vormt de basis voor het inrichtingsplan, dat in de tweede helft van 2025 zal worden uitgewerkt. Hierin worden onder andere de organisatiestructuur, formatie en overgang, begroting en ICT-aspecten verder uitgewerkt. Tevens is hierin de rudimentaire begroting opgenomen, zijnde een samenvoeging van beide begrotingen van ODRN en ODRA. Als onderdeel van het voorbereidingstraject naar een fusie tussen de gemeenschappelijke regelingen van Arnhem en Nijmegen is een boekenonderzoek uitgevoerd. Beide diensten hebben kennisgenomen van het zogeheten '*Due Diligence*' onderzoek van DDJ accountants en zien het als een gedegen en volledig rapport. De diensten hebben geconcludeerd dat er geen aanzienlijke risico's inzitten, die besluitvorming over de fusie belemmeren. Het rapport beschrijft de belangrijkste constateringen, risico's en aanbevelingen. Beide omgevingsdiensten zijn in controle, de jaarstukken zijn goedgekeurd door de accountant. Wel zijn er verschillen, zoals in de kosten van de dienstverlening, het uurtarief, de personele bezetting en interne financiële beheersing. Het rapport is ter informatie bijgevoegd bij de stukken.

Tegenargumenten en risico's

1.1 Kostenplaatje nog niet compleet

Kosten voor implementatie, fricties en schaalvoordelen zijn nog niet inzichtelijk. Deze moeten vóór de toestemmingsprocedure duidelijk zijn.

1.2 De fusie zou nadelige effecten kunnen hebben voor de inwoners, bedrijven en gemeenten op de thema's van dienstverlening en nabijheid.

Deze zorg is begrijpelijk. Een fusie is namelijk een grote wijziging voor een organisatie, waarin veel wordt gevraagd van de flexibiliteit van de werknemers en gemeentelijke en provinciale opdrachtgevers. Hierom is één van de bestuurlijke uitgangspunten voor de fusie dat deze niet ten koste mag gaan van kwaliteit. Op de lange termijn is de verwachting dat de fusie de dienstverlening ten goede komt, o.a. door de doorlooptijden te verkorten.
Het begrijp nabijheid heeft een ietwat minder grote rol voor de milieutaken ten opzichte van de BRIKS-taken, die onze gemeente niet heeft gemandateerd aan de ODRN. ODGM houdt echter wel rekening met de nabijheid, onder meer door op onderdelen met vaste werkgebieden te werken en de directe bereikbaarheid en dienstverlening te verbeteren. Toch is dit belangrijk als aandachtspunt.

1.3 De fusie zou nadelige effecten kunnen hebben voor de inwoners, bedrijven en gemeenten op financieel vlak.

Ook deze zorg is begrijpelijk. Een fusie kost incidenteel geld. Daarom is één van de uitgangspunten dat deze budgetneutraal wordt uitgevoerd.
De verwachting is echter dat op de middellange tot lange termijn de fusie juist goedkoper is voor ons als gemeente. De ODRN hanteert namelijk momenteel een hoger uurtarief dan ODRA. De hogere kosten van ODRN zitten met name in ICT-kosten en externe inhuur. Voor de ICT kan de nieuwe fusieorganisatie onder het goedkopere, huidige contract van ODRA vallen. ODRN heeft afgelopen jaren de externe inhuur sterk verminderd. Dit proces zetten ze door, waarbij de fusie bovendien minder externe inhuur nodig maakt. Verwachting is daarom dat het uurtarief van de fusieorganisatie in de orde van het tarief van ODRA zal liggen. ODRA heeft daarbij afgelopen jaren laten zien in-control te zijn. ODRN heeft daarin afgelopen jaren grote verbeteringen aangebracht. Verder zijn efficiency kosten en relatief minder overheadskosten te verwachten.

1.4 Het doorlopen van het gebruikelijk traject voor het vaststellen van de begroting kan niet worden gevolgd.

Aangezien ODGM formeel nog niet bestaat, kan op dit moment het gebruikelijke traject voor het vaststellen van de begroting niet worden gevolgd. Dit is een bijzondere, eenmalige situatie. Na de oprichting van ODGM per 1 januari 2026 kan het reguliere traject weer worden gevolgd, waarbij uw raad, zoals gebruikelijk, over (toekomstige) begrotingen een zienswijze kan geven.

1.5 Mogelijke fusie met andere Gelderse omgevingsdiensten.

Op dit moment zijn er in Gelderland zes omgevingsdiensten. Indien de fusie van de ODRA en ODRN doorgaat in de ODGM, worden dit er 5. Ter vergelijking: de provincie Noord-Brabant heeft 3 omgevingsdiensten. De provincie Gelderland heeft vanuit haar coördinerende rol aangegeven in de toekomst één omgevingsdienst te prefereren in Gelderland, onder andere omdat dit robuustheid zou garanderen. De provincie ziet de fusie tussen ODRA en ODRN dus wellicht als tussenstap. De verwachting is echter niet dat een andere regio op korte termijn bij de nieuwe fusieorganisatie wil aansluiten, waardoor voldoende tijd wordt gegund voor gewenning bij de nieuwe ODGM

Financiële gevolgen

De kosten voor het fusieproces die tot aan het besluit van 6 mei 2025 zijn gemaakt, worden gedekt uit de lopende begrotingen van de diensten. De kosten voor de fusie die tijdens de 'ínrichtingsfase' in de rest van 2025 gemaakt zullen worden zijn ingeschat op € 1.1 mln. De verwachting is dat deze gedekt kunnen worden uit hiervoor beschikbare fondsen van het rijk en provincie Gelderland. De kosten voor implementeren, frictie en liquidatie moeten inzichtelijk zijn vóór de formele toestemmingsprocedure.

Het "Uitgangspuntennotitie financiële liquidatie ODRN en ODRA" zal nog worden gedeeld met de raad, zodat deze meegenomen kan worden in de besluitvorming. De verwachting is deze uitgangspuntennotitie compleet en gedeeld kan worden in of na de zomer van 2025.

Communicatie
Op 17 maart 2024 is een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de gemeenteraden van alle deelnemers.
Op 25 augustus 2025 staat (onder voorbehoud) een tweede (digitale) raadsinformatie-bijeenkomst ingepland voor de gemeenteraden door de griffies.
Verder heeft de beoogde kwartiermaker van de fusieorganisatie aangegeven dat hij graag bij de raden ter kennismaking op bezoek komt om dit voorstel toe te lichten.
Verder zal communicatie verlopen via de voorzitters van beide algemeen besturen, waarin de ontwikkelingen - aangaande de fusie - worden besproken.
De voortgang van het proces wordt daarnaast door de directeuren van beide diensten besproken in de verschillende vergaderingen van het DB en AB. Ook vindt er intensief afstemming plaats met de ambtelijk opdrachtgevers. Voor medewerkers van de diensten worden op verschillende momenten informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Inwonersparticipatie
Nvt

Uitvoering of Vervolgstappen
Tijdspad
Juridisch traject
De GR ODGM wordt getroffen als een collegeregeling. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten - en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie - het formele besluit nemen om toe te treden tot de (nieuwe) regeling. De raden en Staten moeten – conform de Wgr – in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze te geven op het ontwerp van de regeling (artikel 51, lid 2 en lid 3 Wgr). De termijn voor het geven van zienswijzen bedraagt 8 weken.

Na ontvangst van alle zienswijzen op de ontwerp GR wordt gekeken en beoordeeld of de zienswijzen nog leiden tot aanpassing van de tekst van de GR.
Vervolgens zal het (mogelijk aangepaste) wijzigingsbesluit nogmaals naar de raad worden verzonden voor toestemming. Daarna kan het college de nieuwe GR vaststellen.

Parallel hieraan wordt de raad in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op het ontwerp bedrijfsplan ODGM. De termijn voor het indienen van zienswijzen bedraagt acht weken. Na afloop van de zienswijzetermijn worden alle binnengekomen zienswijzen

door het DB ODRN beoordeeld. Het AB ODRN zal vervolgens – met inachtneming van de reacties – het definitieve bedrijfsplan vaststellen.

Voor een nadere toelichting omtrent bovengenoemde besluitvormingsprocedures wordt verwezen naar het document 'Nadere toelichting proces formele besluitvorming oprichting nieuwe omgevingsdienst Groene Metropool'.

Inrichtingsfase Omgevingsdienst Groene Metropool
De inrichtingsfase om te komen tot ODGM is in volle gang. De opgave is om ODGM op 1 januari 2026 juridisch, fiscaal en bedrijfsmatig zodanig gereed en operationeel te laten zijn, dat de taakuitvoering en dienstverlening richting haar deelnemers kan plaatsvinden. Een aantal zaken dient geregeld te zijn om per 1 januari 2026 goed te kunnen starten:

- Opstellen of aanpassen van benodigde regelingen en mandaten om als bestuur ODGM en als organisatie de uitvoering te kunnen verzorgen. Hiertoe behoort onder meer het vaststellen van een dienstverleningsovereenkomst en mandaatbesluit per partner. Het mandaatbesluit regelt dat ODGM over de juiste bevoegdheden beschikt om de taken namens de deelnemers te kunnen uitvoeren. De colleges worden na de zomer van 2025 gevraagd om het mandaatbesluit te nemen, waarbij het uitgangspunt is dat er een uniform mandaat voor de gehele regio wordt gehanteerd;
- Het inrichten van en bouwen aan de nieuwe organisatie door keuzes te maken over de inrichting. Het nog nader op te stellen inrichtingsplan geeft hieraan sturing en de uitvoering geschiedt in samenwerking met de medewerkers;
- Het plaatsen van medewerkers op de juiste plek/functie binnen de nieuwe organisatie, waarbij de bestaande rechten van de medewerkers en de werkgelegenheid zijn geborgd. Het komen tot een sociaal plan - als aanvulling op het Gelderse sociaal statuut - is een belangrijke eerste stap. Het Sociaal Statuut Gelderse Omgevingsdiensten 2020 is hierbij van toepassing.

Geheimhouding:

Niet van toepassing.

Voorstel
Advies
AJZ
Financiën