Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

Aan:
Gedeputeerde Staten
Provincie Gelderland

Colleges van B&W
Gemeenten Arnhem, Berg en Dal, Beuningen, Doesburg, Druten, Duiven, Heumen, Lingewaard, Nijmegen, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Wijchen en Zevenaar

Datum
18 maart 2025

Onderwerp
Informatiebrief verkenning fusie ODRN en ODRA

Aan het College van Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland en de colleges van Burgemeester en Wethouders van de deelnemende gemeenten

In navolging op de brief van 10 januari jl. informeren wij u via deze brief graag opnieuw over de laatste stand van zaken en het mogelijke vervolgproces van de verkenning naar een fusie tussen ODRA en ODRN. Op 17 april 2025 nemen de Algemeen Besturen (AB'en) van beide omgevingsdiensten een advies besluit, waarop wij in deze brief verder ingaan.

Wij verzoeken u deze brief ook door te geleiden naar uw gemeenteraad en de Provinciale Staten van Gelderland.

**De rol van de Gelderse omgevingsdiensten**
In de provincie Gelderland zijn gemeenten en de provincie verenigd in zes omgevingsdiensten. Deze organisaties spelen een cruciale rol bij het waarborgen van een gezonde, schone en veilige leefomgeving voor inwoners en bedrijven. Zij verzorgen namens de overheden de uitvoering van Vergunningverlening-, Toezicht-, Handhaving- en Adviestaken voor milieu en deels ook bouw.

Twee van deze zes organisaties zijn ODRA en ODRN. Beide diensten werken al intensief samen. Door de toenemende complexiteit van wetgeving en maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en de invoering van de Omgevingswet, wordt steeds duidelijker dat een toekomstbestendige omgevingsdienst noodzakelijk is. Een juridische fusie tussen ODRA en ODRN biedt een structurele oplossing om de uitvoeringskracht en dienstverlening in de regio te versterken.

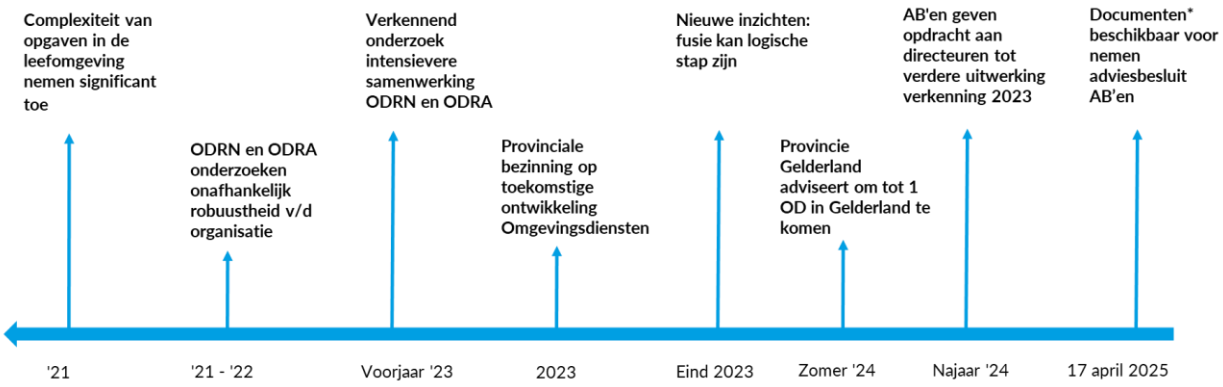
**Aanleiding voor de verkenning naar een fusie tussen ODRN en ODRA**
In de evaluatie "Om de Leefomgeving" (2021) concludeerde de commissie Van Aartsen dat het stelsel van omgevingsdiensten in Nederland op onderdelen niet goed functioneert. In het voorjaar 2023 startten ODRA en ODRN een gezamenlijke verkenning naar mogelijke samenwerkingsvormen, met als doel hun dienstverlening toekomstbestendig te maken. De logica

van een krachtenbundeling werd bevestigd door de geografische ligging van beide diensten, de vergelijkbare samenstelling van een grote kerngemeente met omliggende kleinere gemeenten, de reeds bestaande beleidsmatige samenwerking binnen de Groene Metropool Regio en de aanvullende specialisaties: ODRN richt zich sterk op complexe vergunningverlening, terwijl ODRA zich richt op toezicht en handhaving.

Eind 2023 vond een heroverweging plaats van de verdere samenwerking. De onderzoeksresultaten leidden tot een bredere provinciale bezinning op de toekomst van het Gelders Stelsel. In juli 2024 adviseerde het provinciebestuur in een Statenbrief om alle Gelderse omgevingsdiensten samen te voegen tot één grote organisatie. Dit advies was echter niet afdwingbaar. Tijdens een provincie brede bijeenkomst in oktober 2024 bleek er bij de diensten en bij de verantwoordelijke gemeentelijke bestuurders geen draagvlak te zijn voor dit scenario.

Gezien deze ontwikkelingen gaven de AB'en van ODRA en ODRN in het najaar van 2024 opdracht aan de directies om een juridische fusie verder te onderzoeken. Het resultaat hiervan wordt op 17 april 2025 voorgelegd aan de AB'en, waarbij een adviesbesluit over de fusie wordt genomen.

In figuur 1 hieronder treft u het proces op hoofdlijnen in de verkenning van deze fusie.




*Figuur 1: gelopen proces op hoofdlijnen verkenning fusie ODRN en ODRA*

**ODRN en ODRA: Samen sterker voor de inhoudelijke opgaven**
Een fusie tussen ODRA en ODRN is nodig om de kwaliteit van de VTH-taken ook in de toekomst op peil te houden. Dit is geen opschaling omwille van efficiency, maar om te zorgen dat de kennis, expertise en uitvoeringskracht op niveau blijven. De toenemende complexiteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, samen met grote transities zoals de energietransitie en klimaatadaptatie, vraagt om een organisatie met voldoende specialistische kennis en slagkracht. Door deze bundeling van krachten ontstaat er een sterke, deskundige en innovatieve omgevingsdienst die klaar is om de uitdagingen van morgen aan te gaan en een stevige basis biedt voor een gezonde, schone en veilige leefomgeving.

**Bedrijfsplan, GR en rudimentaire begroting als basis**
De afgelopen maanden is gewerkt aan het opstellen van een bedrijfsplan voor de nieuwe Omgevingsdienst. In het bedrijfsplan is de strategische koers bepaald en zijn de contouren van de nieuwe omgevingsdienst geschetst. De AB'en van ODRA en ODRN hebben randvoorwaarden gesteld bij het voorstel tot een mogelijke fusie, het fusieproces en de te vormen nieuwe gefuseerde organisatie. Deze bestuurlijke randvoorwaarden treft u aan in bijlage 1 bij deze brief.

Onderdeel van dit bedrijfsplan is een rudimentaire begroting, een samenvoeging van beide begrotingen. De huidige begrotingen vormen het budgettaire kader voor de nieuwe Omgevingsdienst. Het bedrijfsplan is primair bedoeld voor de besturen van beide organisaties en hun eigenaren (gemeenten en provincie) om een zorgvuldig afgewogen besluit te kunnen nemen over de fusie.

Parallel aan het opstellen van dit bedrijfsplan heeft een accountant een due diligence onderzoek uitgevoerd als actualisatie van het eerdere onderzoek uit 2023. Dit onderzoek biedt waardevolle inzichten in de financiële en juridische aspecten van beide organisaties en de risico's.

Het bedrijfsplan en de concept-GR, word na een adviesbesluit door beide AB'en, met meerderheid, conform de huidige GR, voorgelegd aan de Colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) en Gedeputeerde Staten (GS).

**Formele proces van besluitvorming na adviesbesluit voorstel tot fusie door AB'en**
Na het adviesbesluit door beide AB'en op 17 april 2025 vindt de formele besluitvorming in twee rondes plaats.

*1e ronde april – juni 2025 Zienswijzeprocedure*
In de eerste ronde nemen de individuele colleges van B&W en Gedeputeerde Staten in de regio's Nijmegen en Arnhem kennis van het voorstel Gemeenschappelijke Regeling (GR), het bedrijfsplan en de rudimentaire begroting van de nieuwe organisatie.

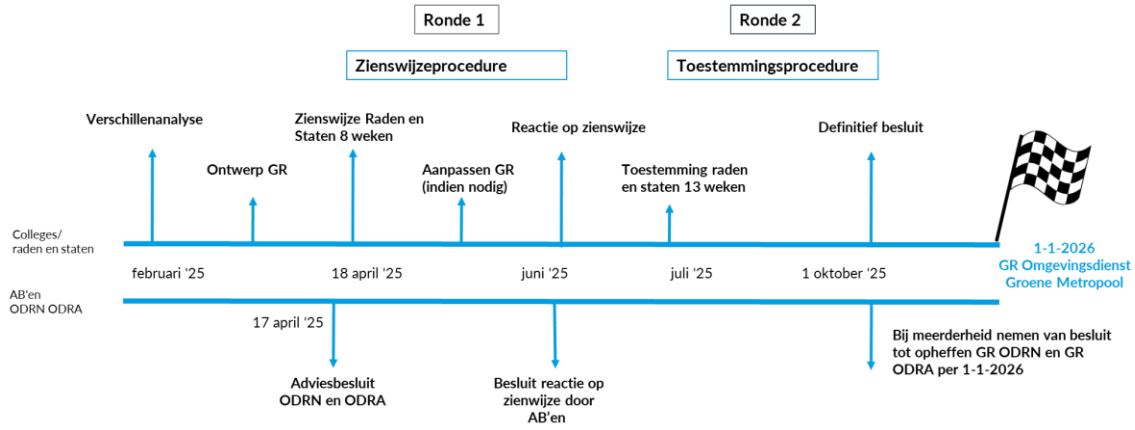
Alle deelnemers worden geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de voorgenomen fusie van ODRN en ODRA. Raden en provinciale staten worden -overeenkomstig het bepaalde in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)- door het College in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven over het voorstel tot deelneming in de nieuwe Gemeenschappelijke regeling van de nieuwe Omgevingsdienst.

*2e ronde juli – oktober 2025 Toestemmingsprocedure*
Het College vraagt toestemming aan de gemeenteraad en Provincie Staten voor deelneming aan de GR met ingangsdatum 1 januari 2026. Bijkomend gevolg is dat de huidige regelingen moeten worden ingetrokken. Deze toestemming kan overigens alleen worden geweigerd wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1, lid 4, van de Wgr).

Nadat de raad/PS toestemming heeft gegeven wordt het college gevraagd om het definitieve besluit te nemen over het voorstel voor deelneming in de gezamenlijke GR voor de nieuwe Omgevingsdienst per 1 januari 2026. En om de GR ODRN en ODRA in te trekken.

Nadat besluitvorming door meerderheid, conform de huidige GR, van de deelnemers tot het opheffen van de GR heeft plaatsgevonden, stelt het Algemeen bestuur van ODRN en ODRA een liquidatieplan vast en draagt zorg voor uitvoering van dit plan.

In figuur 2 is het proces van formele besluitvorming voor het oprichten van de GR voor de nieuwe Omgevingsdienst op hoofdlijnen uiteengezet.




*Figuur 2: Overzicht stappen in formele besluitvorming tot aangaan GR nieuwe Omgevingsdienst*

**Fuseren doen we samen**
Als we gaan bouwen aan de nieuwe Omgevingsdienst dan doen we dat samen. Hierbij is van belang dat alle betrokkenen zich daadwerkelijk verbonden voelen met het proces, hun rol kennen en weten wanneer en waarover communicatie plaatsvindt. Een fusie doe je samen, waarbij ieder vanuit zijn eigen positie en rol bijdraagt. Deze rollen verschillen in de mate van betrokkenheid: sommige groepen worden geïnformeerd over de voortgang, andere worden geconsulteerd voor hun inbreng en expertise, en weer andere hebben een besluitvormende rol in het proces. Met inachtneming van het noodzakelijke tempo investeren we actief in het meenemen van alle betrokkenen.

De volgende fase, de inrichtingsfase, omvat alle stappen en activiteiten die nodig zijn om als nieuwe Omgevingsdienst juridisch, organisatorisch en fysiek op 1 januari 2026 van start te kunnen gaan en te kunnen opereren. Dit is de planning waarop we koersen. Dit vraagt tempo en betekent ook dat in de inrichtingsfase niet alles gereed hoeft en kan zijn en niet alles in detail uitgewerkt hoeft en kan worden. Als voorbeeld, welke checklists in de uitvoering worden gebruikt kan ook na de fusiedatum worden bepaald. De implementatie stopt niet op de fusiedatum.

Wij hopen uw College hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Eventuele vragen, specifieke aandachtspunten of wensen horen wij graag. Tevens zijn de directeuren van beide omgevingsdiensten beschikbaar om indien gewenst een toelichting te geven in uw raad of staten.

Hoogachtend,





R. Vlaander

Directeur ODRA

S. Kuils

Directeur ODRN

**Bijlage 1: bestuurlijke randvoorwaarden**

De AB'en van ODRA en ODRN hebben de volgende randvoorwaarden gesteld bij het voornemen om te gaan fuseren, het fusieproces en de te vormen nieuwe gefuseerde organisatie.

**Bestuurlijke uitgangspunten bij het voorgenomen fusiebesluit:**

1. Er is duidelijkheid over het proces rondom de keuze van het leiderschap van de toekomstige gefuseerde organisatie en waar mogelijk ook over de persoon.
2. De door de eigenaren ingebrachte takenpakketten blijven in elk geval de komende drie jaar gelijk aan die van 2025.
3. De eigenaren van de huidige organisaties draaien zelf op voor eventuele tekorten over de jaren 2024 en 2025 (gescheiden begrotingen en -jaarrekeningen).
4. Beide organisaties brengen bij de start van de nieuwe organisatie naar evenredigheid evenveel eigen vermogen en dotatie voorzieningen in.
5. Er is sprake van een duidelijke besturingsstructuur die noodzakelijk is om de besluitvorming tijdens het fusieproces te stroomlijnen. Dit betekent dat rollen, verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocedures goed gedefinieerd moeten zijn.
6. Fuseren is een delicaat proces en vraagt derhalve om zorgvuldige communicatie. De randvoorwaarde is dat er één centrale communicatiestrategie moet komen, zowel naar medewerkers toe als naar besturen en naar raden en staten.

**Bestuurlijke uitgangspunten wat betreft het fusieproces:**

1. ODRA en ODRN blijven in 2025 nog functioneren als afzonderlijke organisaties. De fusieorganisatie richt zich volgens planning op een start van de uitvoering op 1 januari 2026. Concreet: Het besluit om te fuseren is gepland eind 2025; de feitelijke juridische fusie (nieuwe GR akkoord bevonden door de raden) volgt medio 2026.
2. Strategische en operationele integratie: Er moet een helder plan zijn voor de strategische en operationele integratie van de fusiepartners, inclusief IT-systemen, organisatiebeleid, werkprocessen en organisatiestructuren. Dit plan moet gericht zijn op het creëren van synergiën zonder verstoring van de primaire taken.
3. Culturele integratie: De culturele verschillen tussen de fuserende partijen moeten worden geïdentificeerd, omdat deze een grote invloed kunnen hebben op de slagingskans van de fusie. Het is essentieel om te investeren in het creëren van een gezamenlijke bedrijfscultuur passend bij een vernieuwende omgevingsdienst en om medewerkers goed te begeleiden in het veranderproces.
4. Er wordt voor het fusieproces gewerkt met een fusiebegroting. Die kosten zitten nu niet in de begroting 2025. Kosten en ureninzet voor het fusieproces worden gelijkelijk verdeeld over ODRN en ODRA. Daarbij kijken we ook naar de mogelijkheden die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking wil stellen.
5. Tijdens het fusieproces worden zowel de afzonderlijke DB's en AB's op de hoogte gehouden over de voortgang als de ambtelijke opdrachtgevers, zowel op het niveau van de regisseurs/accountmanagers als op managementniveau.

6. De CAO's zullen gelijk zijn; de nadere inkleuring zal hier en daar verschillen. Uitgangspunt hierbij is dat we kiezen wat het beste is voor de nieuwe organisatie. Daarbij zijn er geen heilige huisjes en is HR21 leidend.
7. Medewerkers worden betrokken door hen mee te laten denken en mee te laten werken aan de verdere inrichting van processen en organisatie.
8. De ondernemingsraad wordt nadrukkelijk aangehaakt, niet alleen op de wettelijk verplichte momenten. Op een tijdig moment zal ook de bijzondere ondernemingsraad worden ingericht. Dit is nodig omdat de beide ondernemingsraden samengevoegd moeten worden.
9. De beide besturen stellen gezamenlijk hetzelfde extern bureau(s) aan als begeleider(s) van het fusieproces.

**Bestuurlijke uitgangspunten voor wat betreft nieuwe gefuseerde organisatie**

1. Zowel tijdens het fusieproces als de eerstkomende drie jaar na afloop van het fusieproces is geen sprake van een bezuinigingsdoelstelling. De fusie richt zich op kwaliteitsoordelen zoals beschreven in de verkenning.
2. De nieuwe fusieorganisatie voldoet aan alle robuustheidscriteria. De fusie moet resulteren in een financieel sterke omgevingsdienst die voldoet aan de landelijke trend van een robuuste, integrale, kwalitatief hoogwaardige omgevingsdienst en een aantrekkelijke werkgever. Waarbij de huidige hoge kwaliteit van de VTH dienstverlening minimaal gehandhaafd blijft tijdens en na het fusieproces. Daarnaast moet de organisatie zowel bouw- als milieutaken kunnen uitvoeren.
3. Nieuwe mogelijkheden voor aansluiting van andere omgevingsdiensten in Gelderland worden op zijn vroegst pas één jaar nadat het formele fusieproces is afgerond, bestuurlijk afgewogen. Dit na een formeel verzoek aan het Dagelijks Bestuur van de fusieorganisatie.
4. Beide fysieke locaties (Nijmegen en Arnhem) blijven vooralsnog operationeel. Specifiek zal aandacht worden besteed aan het behouden van lokale kennis en het waarborgen van de dienstverlening voor alle deelnemende gemeenten.
5. Besturingsfilosofie: Voor de aansturing geldt dat ook in de nieuwe organisatie voldoende aandacht moet zijn voor medewerkers en tijd voor management. De nieuwe organisatie moet erin voorzien dat medewerkers genoeg persoonlijke aandacht krijgen van de leidinggevenden en dat er genoeg tijd is om samen inhoudelijke afwegingen te maken, naast de verdere ontwikkeling van de organisatie.
6. Kwaliteit wordt om vraagstukken heen georganiseerd: we organiseren competenties, kennis en vaardigheden rondom vraagstukken, in plaats van langs afdelingen. Het gaat om innovatie, slim elkaar vinden en samenwerken.
7. De dienstverlening door de nieuwe organisatie mag niet duurder worden dan dat deze nu is.
8. De kwartiermaker voor de nieuwe organisatie verbindt zich minimaal voor drie jaar aan het bouwen van de nieuwe organisatie.

Deze uitgangspunten zijn vastgesteld in de AB’en van 19 december 2024 en maken integraal onderdeel uit van het bedrijfsplan als toetssteen voor het fusieproces.