FRINGE.

VERKENNING INTENSIEVE SAMENWERKING ODRA & ODRN

TUSSENRAPPORTAGE 14 september 2023

Omgevingsdienst Regio Nijmegen

IN OPDRACHT VAN DIRECTIES ODRN & ODRA

OPGESTELD DOOR : JORIS KOK, PARTNER FRINGE

Omgevingsdienst Regio Arnhem

INHOUDSOPGAVE

01. SAMENVATTING

02. AANLEIDING

03. WENKEND PERSPECTIEF VAN SAMENWERKEN

04. ANALYSE VAN ODRA & ODRN

05. RESULTATEN GESREKKEN STAKEHOLDERS

06. SAMENWERKINGSVORMEN

07. ADVIES EN VOORSTEL VOOR VERVOLG

08. BIJLAGEN



0.1 SAMENVATTING

SAMENVATTING

- De directies, managementteams en medewerkers van ODRN en ODRA willen graag intensiever samenwerken. Men ziet in de samenwerking meerwaarde om de complexer wordende dienstverlening richting gemeenten en provincies te verbeteren. Dit is de aanleiding geweest om deze verkenning naar intensieve samenwerking uit te voeren.

- Een robuuste omgevingsdienst wordt bovendien door beleidsmakers noodzakelijk geacht voor de grote toekomstige transitieopgaven. De commissie Van Aartsen heeft in de zomer van 2022 geconcludeerd dat de huidige omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn en in veel gevallen niet voldoen aan de recent door het Interbestuurlijk programma versterking VTH-Stelsel (IBP) uitgewerkte robuustheidscriteria. Dit geldt ook voor ODRA en ODRN.

- ODRA en ODRN hebben gezamenlijk circa 47 miljoen omzet, waarvan ruim 5 miljoen (prognose is 6,3 miljoen) vanaf 1 januari 2025 wegvalt door de bouwtaken die teruggaan naar de gemeente Nijmegen. De VTH taakvelden, alsmede het type werkgebied, de geografische ligging van ODRN en ODRA sluiten goed op elkaar aan. Het totale bereik ligt dan totaal op bijna 700.000 inwoners in Gelderland.

- De meeste stakeholders van ODRN en ODRA zien een kans om de dienstverlening richting gemeenten en provincies te verbeteren door intensiever samen te werken. Belangrijke randvoorwaarden zijn: *a) het borgen van nabijheid in de vorm van: 'goede communicatie', 'kennis* van het gebied/bedrijven en werkcultuur' en 'laagdrempeligheid op alle niveaus' (directie/management/professionals); *b) geen extra kosten/tariefsverhoging voor de interne organisatie; c) de opbouw van specifieke expertise die zorgt voor vergroting professionaliteit.*

- Over de gewenste vorm van samenwerking tussen ODRA en ODRN spreken de meeste stakeholders zich minder expliciet uit. Een (juridisch) fusieorganisatie tussen ODRA en ODRN biedt de mogelijkheid om de meerwaarde en het wenkend perspectief van samenwerking volledig te realiseren. Andere vormen van intensieve samenwerking leveren in mindere mate de genoemde meerwaarde, maar zijn wellicht een groeipad om te komen tot de gewenste eindvorm. In deze tussenrapportage wordt voorgesteld om in de volgende fase een fusierapport op te stellen voor een nieuwe gebundelde organisatie en daarbij het groeipad naar een juridische fusie tussen ODRN en ODRA uit te werken. De fusiedoelstellingen dienen in dit fusierapport scherp te worden geformuleerd. Bovendien dienen de genoemde uitgangspunten randvoorwaarden van de stakeholders nadrukkelijk aandacht te krijgen hoe deze kunnen worden geborgd.

- Deze verkenning heeft tevens het inzicht opgeleverd dat het proces om te komen tot intensieve samenwerking tussen ODRA en ODRN niet los kan worden gezien van het landelijke IPB onderzoek en het lopende onderzoek van de provincie Gelderland naar de toekomst van het Gelders Stelsel. Gezien de onzekerheid over de uitkomst van beide trajecten, wordt in deze tussen rapportage aan de provincie Gelderland gevraagd om voor eind oktober 2023 helderheid te geven. De uitkomsten worden dan in het najaar van 2023 (met deze tussenrapportage) verwerkt tot een eindrapport met een richtinggevend advies voor het vervolg. Het Algemeen Bestuur van ODRN& ODRA nemen dan een afzonderlijk besluit over deze eindrapportage en de mogelijke vervolgstappen.



0.2 AANLEIDING

AANLEIDING (1)

- De directies, managementteams en medewerkers van ODRN en ODRA willen graag intensiever samenwerken. Men ziet in de samenwerking meerwaarde om de complexer wordende dienstverlening richting gemeenten en provincies te verbeteren. Dit is de aanleiding geweest om deze verkenning naar intensieve samenwerking uit te voeren. De gewenste verbeteringen dienen zich te richten op het ontwikkelen van: *specifieke expertise, een stevige innovatie agenda, integraal behandelen van dossiers, het beter kunnen adviseren richting beleidsmakers, een professionelere bedrijfsvoering op gebied van IT, Financiën en HR*.
- Robuuste omgevingsdiensten zijn volgens de de commissie van Aartsen van groot belang voor de bescherming van burgers en hun leefomgeving en het voorkomen van milieuschade. Een robuuste omgevingsdienst is wendbaar, flexibel en daadkrachtig en kan onafhankelijk blijven functioneren bij externe omstandigheden. Dergelijke robuustheid wordt noodzakelijk geacht voor de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat en waar omgevingsdiensten een belangrijke uitvoerende rol in hebben. Dan gaat het onder meer om de energietransitie, de stikstofproblematiek, integrale gebiedsontwikkeling, de uitvoering- en handhavingsstrategie en data- en informatie-gedreven dienstverlening.
- De commissie van Aartsen heeft in de zomer van 2022 geconcludeerd dat de huidige omgevingsdiensten onvoldoende robuust zijn en in veel gevallen niet voldoen aan de recent door het IPB uitgewerkte robuustheidscriteria van het VTH –stelsel. Dit geldt ook voor de ODRA en ODRN. Robuuste omgevingsdiensten dienen bovendien '*aan te sluiten bij de identiteit en logica van het werkgebied, de congruentie van de opgave en de samenhang in het VTH takenpakket.*' Het is niet voor niets dat het IBP in haar KPI normering constateert dat de scheiding van de Omgevingsdienst Arnhem en Omgevingsdienst Nijmegen niet logisch is en samen goed aansluiten op de samenwerking in de Groene Metropool Regio.
- De directies van ODRA en ODRN hebben -op basis van de interne behoefte tot intensievere samenwerking- in het voorjaar van 2023 het organisatieadviesbureau Fringe de opdracht gegeven om een verkenning uit te voeren bij de stakeholders van beide omgevingsdiensten. Doel van de verkenning is *om inzicht te krijgen over wat de stakeholders vinden van een eventuele intensievere vorm van samenwerking tussen ODRA en ODRN*. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de mondelinge interviews met de stakeholders. In bijlage 2 is de opdrachtformulering gevoegd. In bijlage 3 een overzicht van VTH beleidsontwikkeling. In bijlage 4 is een samenvatting opgenomen van het uitgevoerde 'due diligence' onderzoek.
- Daarnaast is in de maand mei 2023 gesproken met belangrijke externe stakeholders die voor deze beweging van intensievere samenwerking relevant zijn zoals de andere omgevingsdiensten in Gelderland, Groene Metropool Regio en de twee veiligheidsregio's VRGZ en VRGM.
- In de loop van deze 25 gesprekken met bestuurders in mei 2023 is duidelijk geworden dat de verkenning van de samenwerking tussen ODRA en ODRN in nauwe samenhang moet worden gezien met de ontwikkeling van Gelders Stelsel als geheel en de landelijke ontwikkeling van de robuustheidscriteria. Beide ontwikkelingen zijn in juni 2023 nog niet geheel uitgekristalliseerd en zullen pas na de zomer van 2023 meer duidelijkheid geven.

AANLEIDING (2)

- Dit tussenrapport maakt het mogelijk om enerzijds ‘richting te bepalen en vaart te houden’ op het wenkend perspectief van samenwerking en anderzijds ook af te stemmen en condities te bepalen om een intensieve samenwerking tussen ODRN en ODRA mogelijk te maken .
- In het najaar van 2023 wordt dit tussenrapport op basis van inzichten uit de genoemde ontwikkelingen opgewerkt naar een eindrapport en formeel voorgelegd aan de besturen van ODRA en ODRN.
- Het tussenrapport is een verslaglegging van; 25 bestuurlijke gesprekken, desk research op basis van verstrekte informatie, een‘due diligence’ van beide diensten die is uitgevoerd door DDJ accountants, een viertal sessies met gezamenlijke MT’s waar door ODRA als ODRN een SWOT-analyse is opgesteld.
- Het tussenrapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de meerwaarde van samenwerking en het wenkend perspectief. Hoofdstuk 4 geeft een (SWOT) analyse van beide omgevingsdiensten en geeft de hoofdlijn weer van de resultaten van het due diligence onderzoek uitgevoerd door DDJ Accountants. In de bijlage 3 is een grotere samenvatting van het due diligence onderzoek opgenomen. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de hoofdlijnen van de gehouden gespreksronde onder stakeholders. Hoofdstuk 6 beschrijft beknopt een aantal samenwerkingsvormen en geeft ook al richting welke samenwerkingsvorm het meeste perspectief geeft. Hoofdstuk 7 sluit dit tussenrapport af met een advies en een voorstel voor vervolg. In hoofdstuk 8 zijn diverse bijlagen opgenomen.



FRINGE.

03. WENKEND PERSPECTIEF VAN SAMENWERKING

MEERWAARDE VAN SAMENWERKING

De meerwaarde van (intensieve) samenwerking tussen ODRN en ODRA wordt door beide organisaties (Directie, MT en medewerkers) in de volgende punten geformuleerd:

1. **De VTH dienstverlening wordt verbeterd door het aantrekken van specifieke vaardigheden en expertise**. De complexe opgaven in onze leefomgeving zoals de energietransitie, klimaat adaptatie en een circulaire economie vragen om specifieke kennis die onze opdrachtgevers in toenemende mate van ons verwachten. Gezamenlijk kunnen wij deze kennis niet alleen in huis halen, maar ook laten renderen door het grotere schaalniveau. Bovendien draagt deze specifieke expertise bij aan een grotere professionele distantie, die de commissie van Aartsen heeft vertaald naar de vier inmiddels bekende robuustheidscriteria: effectiviteit, ontwikkelvermogen, wendbaarheid en efficiency.

2. **Het stedelijk werkgebied, de identiteit van het werkgebied van ODRA en ODRN sluit logisch bij elkaar aan.** Het wordt dan een aansluitend een groen (verstedelijkt) werkgebied, waarbij onze diensten elkaar aanvullen (KPI 6 van de robuustheidcriteria). Zo heeft ODRA een 'team meten en advies' dat haar werkzaamheden op gebied van lucht, geur en geluid met deze samenwerking nog beter kan inzetten en heeft ODRN met haar BRZO taken veel kennis en ervaring met externe veiligheid dat met deze samenwerking ook breder ingezet kan worden.

3. **De kwaliteiten van beide omgevingsdiensten van ODRA (toezicht en handhaving) en ODRN (vergunningverlening en BRZO) versterken elkaar en de dienstverlening wordt efficiënter.** Waar ODRA excelleert in de uitvoering van haar toezicht en handhavingstaken heeft ODRN met haar complexe vergunningverlening meer kennisintensieve professionals. Beide werelden komen samen en zijn ook noodzakelijk om in de toekomst robuust uitvoering te geven aan de VTH taken (van de omgevingswet). Door deze samenwerking voldoet de nieuwe gezamenlijk dienst ruimschoots aan robuustheidcriteria (KPI 1,2). Daarnaast zijn er ook efficiency voordelen te behalen op bijvoorbeeld de huidige gesplitste provinciale opdracht en in de bedrijfsvoering van beide diensten. Echter deze 'efficiency meerwaarde' vraagt wel om een nadere onderbouwing en concretisering.

4. **Professionaliteit in de bedrijfsvoering, HR, ICT wordt vergroot door het volwaardige invullen van specifieke functies**. Er is met de samenwerking meer formatieve ruimte voor noodzakelijke innovaties (zoals ook in KPI 3 van de robuustheidscriteria) die in de toekomst wordt gevraagd. Maar ook het meer informatie gestuurd werken wat in KPI 5 van de robuustheidscriteria wordt verwacht krijgt met deze samenwerking beter vorm.

5. **De aantrekkelijkheid als werkgever wordt vergroot voor hoogwaardige professionals die nodig zijn voor een robuuste omgevingsdienst**. Professionals werken graag met professionals en in een professionele omgeving. Deze samenwerking maakt het aantrekkelijker voor professionals om hier te gaan werken en vergroot hun carrière mogelijkheden. Door de samenwerking voldoet men ook aan de hiervoor gestelde criteria voor basistaken en plustaken. KPI 1 van de robuustheidscriteria geeft aan dat 80% van het primaire proces in vaste dienst moet zijn.

6. **De invloed op de bovenkant van de beleidscyclus bij beleidsmakers, zoals de provincie Gelderland krijgt beter vorm.** Daadkrachtige uitvoering kan alleen met beleid dat getoetst is op uitvoerbaarheid. Deze samenwerking maakt het mogelijk om beleidsmakers op het goede professionele niveau te adviseren op deze uitvoerbaarheid.

HET PERSPECTIEF VAN SAMENWERKING

ODRA en ODRN willen in de samenwerking het volgende behouden:

- De ervaren nabijheid van dienstverlening voor gemeenten en provincie wil men garanderen.
- Het huidige kosten-en tarievenniveau, tenzij nieuwe of aanvullende diensten worden gevraagd door deelnemers.
- Een prettige en goede werkplek voor medewerkers om zich blijvend te kunnen ontwikkelen.

Hoe willen ODRN en ODRA **nabijheid** borgen?

Bij de (door) ontwikkeling van het Gelders Stelsel was 'nabijheid' één van de fundamentele pijlers. De keuze voor 'de Gelderse Maat' (= nabijheid)' heeft zelfs geleid tot de bestuurlijke keuze van zeven omgevingsdiensten in de provincie Gelderland. Het begrip werd toen met name geduid als 'fysieke ruimtelijke afstand' tussen de omgevingsdienst en de bedrijven en burgers. Deze fysieke afstand mocht niet te groot worden. De laatste jaren wordt het begrip nabijheid ook in het VTH stelsel juist meer gebruikt om de nadruk te leggen op 'sociale relationele afstand'. In hoeverre heeft de omgevingsdienst: 'kennis van het gebied/bedrijven', 'is zij bereikbaar en toegankelijk' 'is er inzicht in de lokale omgangscultuur', 'communiceert zij goed op alle niveaus' en handelt de omgevingsdienst accuraat bij vragen of klachten. Het door elkaar gebruiken van beide betekenissen van het begrip nabijheid leidt tot verwarring en vraagt in deze mogelijke samenwerking tussen ODRN en ODRA ook om opheldering.

De huidige complexe opgaven en de bestuurlijke behoefte aan 'professionele distantie' van de omgevingsdiensten hebben geleid tot de uitwerking van de robuustheidscriteria. Deze gaan de komende jaren zorgen voor grotere gebundelde omgevingsdiensten met een groter werkgebied. Binnen deze schaalvergroting dient nabijheid dus een concrete invulling/betekenis te krijgen.

ODRA en ODRN zien nabijheid als een belangrijke organisatorische opgave van de samenwerking. In de betekenis van 'sociale relationele afstand' dient deze juist versterkt te worden door nog betere (expert) diensten op maat te leveren of om door nieuwe diensten te ontwikkelen die nog beter aansluiten op de lokale behoefte. In deze betekenis is 'nabijheid' een belangrijk onderdeel van de gezamenlijke professionaliteit die ODRN en ODRA nastreven. Als het gaat om de fysieke nabijheid is het voor ODRA en ODRN nog niet duidelijk hoe dit het beste is in te vullen en te organiseren. Het uitgangspunt blijft dat de omgevingsdienst bereikbaar, benaderbaar en toegankelijk moet zijn voor burgers, bedrijven en gemeenten. Zowel digitaal als fysiek. Wanneer de samenwerking leidt tot een nieuwe gezamenlijke organisatie dan dient deze fysieke betekenis van nabijheid verder uitgewerkt te worden hoe dit concreet wordt ingevuld met bijvoorbeeld werklocaties/loketten.

HET PERSPECTIEF VAN SAMENWERKING

"Het wenkend perspectief van ODRN en ODRA is een professionele en slagvaardige uitvoering van VTH taken, waarbij alle partners en inwoners kunnen rekenen op uitstekende dienstverlening voor de leefomgeving. "Lokaal en globaal organiseren" dienen elkaar te versterken in een nieuwe samengevoegde uitvoeringsorganisatie, zodat wordt voldaan aan de robuustheid criteria van het IBP en invulling wordt gegeven aan de wens/eis van nabijheid.

Een (op termijn)groter organisatieschaal leidt tot het kunnen leveren van meer inhoudelijk kennis, kunde en expertise voor de grote transitieopgaven. Tegelijkertijd dient de gewenste nabijheid van alle partners (gemeenten en provincie) te worden geborgd. Deze nieuwe gebundelde uitvoeringsorganisatie is aantrekkelijk voor de professionals van de toekomst. Die nieuwe gebundelde organisatie dient zich als autoriteit te ontwikkelen voor de uitvoering van het zich ontwikkelende veld van VTH taken in de Groene Metropool Regio.

Beide directies en gezamenlijke managementteams zien als stip op de horizon een 'DCMR van het Oosten' (Omgevingsdienst Groene Metropool) voor zich, die zich onderscheidt in uitvoeringskracht, nabijheid en kwaliteit van dienstverlening voor gemeenten/provincies en uiteindelijke alle inwoners en ondernemers in de Groene Metropool Regio in Gelderland."

04. ANALYSE ODRA &ODRN

- KERNGEGEVENS
- OMZETVERDELING
- BIJDRAGE DEELNEMERS
- WERKGEBIED /AANTAL INWONERS
- SWOT

KERNGEGEVENS ODRA EN ODRN (2022)

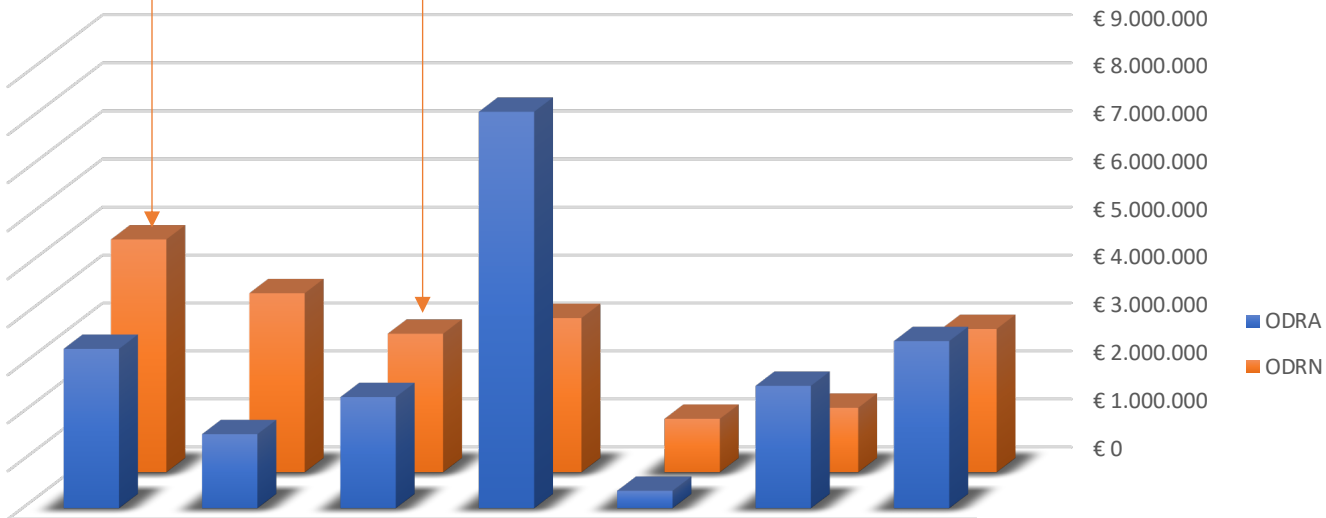
	ODRA	ODRN
Medewerkers	204,2 fte, waarvan 41,4 fte inhuur	224,7 fte, waarvan 57,8 fte inhuur
Baten (omzet)	22 miljoen, waarvan 16 miljoen taakveld milieu	23 miljoen, waarvan 13 miljoen taakveld milieu
Resultaat	53k	-/- 614k
Overhead	27%	27% [deel via Piofah overeenkomst Nijmegen]
Personeelskosten	84% van totale baten	87% van totale baten
Uurtarief dienstverlening	In 2024: € 99,00	In 2024, twee tarieven: €102,00 en € 110,00
Ziekteverzuim	5 %	7.8%
Bedrijfsvoering	37,6 fte	27,5 fte [deel via Piofah overeenkomst Nijmegen]
Taakvelden	Bouw, Milieu, Projecten, Advies	Bouw, Milieu, BRZO, Projecten, Advies
Programma's	complexe handhaving, provinciale aandachtbedrijven, circulaire economie, Energie, omgevingswet, Theseus.	complexe vergunningverlening, ketentoezicht, syndru, Theseus, BRZO en energie, circulaire economie

In bijlage 4 is een samenvatting van de uitgevoerde due diligence opgenomen

OMZET PER TAAKVELD ODRA EN ODRN (2022)

- De omzetverdeling van ODRA en ODRN betreft vergelijkbare VTH taakvelden;
- ODRA heeft een grotere omzet op gebied van toezicht en handhaving milieu. Totaal circa € 8.25 miljoen per jaar.
- ODRN heeft een grotere omzet op gebied van vergunningen milieu (inclusief BRZO deel). Totaal € 3.72 miljoen per jaar.
- Het BRZO deel van de omzet bij ODRN bedraagt totaal circa € 2.78 miljoen per jaar.
- ODRA en ODRN hebben beide een relatief grote omzet op bouwtaken, die echter niet behoren tot de basistaak (bij beide diensten > € 6 miljoen Per jaar)
- ODRN verliest een groot deel van deze bouwtaken vanaf 2025 doordat de gemeente Nijmegen heeft besloten deze zelf te willen gaan uitvoeren. Dit bedraagt totaal circa € 5.1 miljoen per jaar (2022). De prognose bedraagt voor 2023 bedraagt circa € 6.3 miljoen.
- ODRA voert meer milieu projecten uit en adviseert meer over milieuvraagstukken naar partners dan ODRN.
- ODRN en ODRA werken al samen met de Provincie Gelderland op gebied van provinciale bedrijven in verschillende programma's.

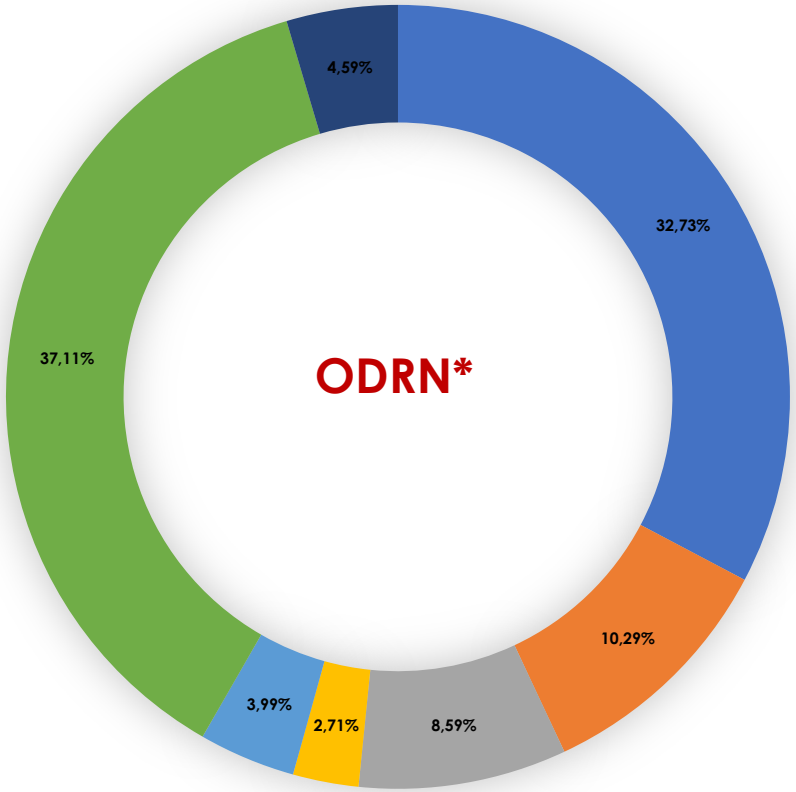
Bij ODRN zal vanaf het jaar 2025 de omzet van zowel vergunningverlening en toezicht en handhaving bouw afnemen (BRIKS-taken) omdat gemeente Nijmegen deze taken weer zelf gaat uitvoeren. Over 2022 bedroeg deze omzet totaal ***circa 5,1 miljoen.***
Prognose omzet in 2023 is circa 6,3 miljoen.

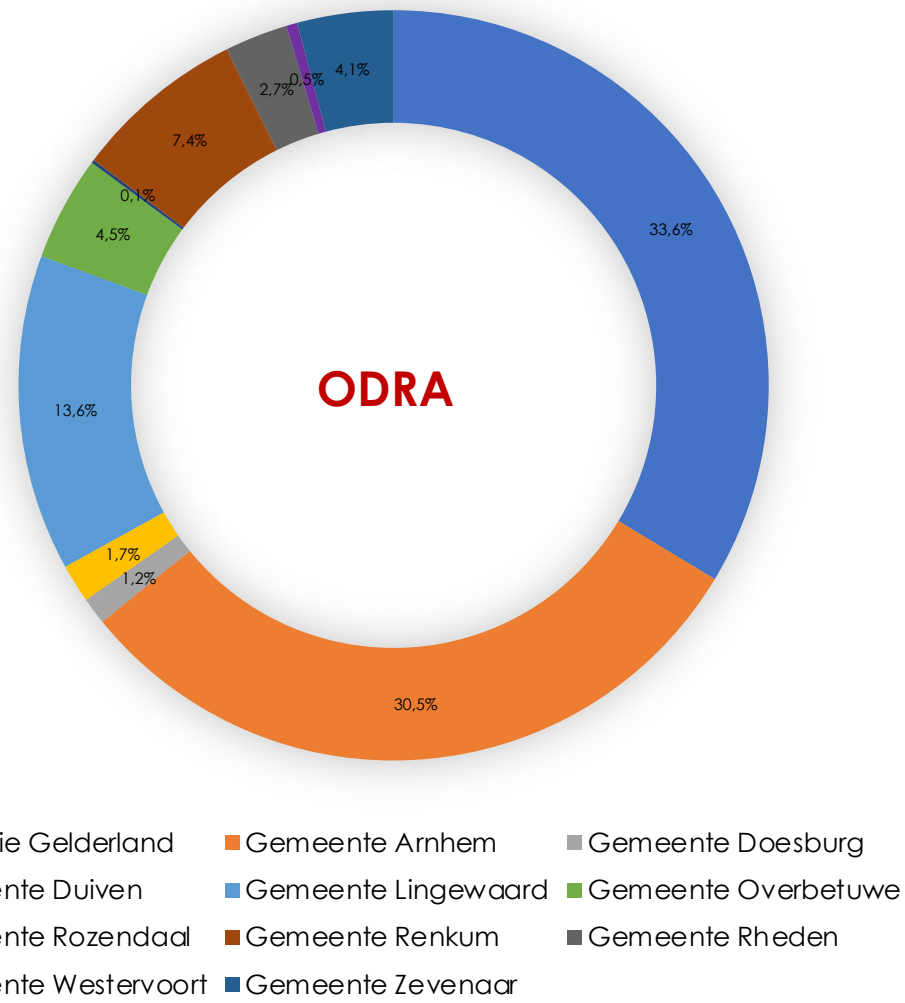


	Vergunning en bouw	Vergunning en milieu	Toezicht en handhaving bouw	Toezicht en handhaving milieu	Advies bouw	Advies milieu	Projecten milieu
ODRA	€ 3.318.000	€ 1.542.000	€ 2.314.000	€ 8.254.000	€ 363.000	€ 2.548.000	€ 3.480.000
ODRN	€ 4.847.704	€ 3.728.289	€ 2.885.169	€ 3.211.002	€ 1.113.164	€ 1.342.982	€ 2.983.301

BIJDRAGE DEELNEMERS ODRN & ODRA in % (2022)

- *Bij ODRN zal vanaf het jaar 2025 de bijdrage van Gemeente Nijmegen met circa 68% afnemen doordat men de bouwtaken weer zelf gaat uitvoeren. Dat betekent dat de bijdrage van de gemeente Nijmegen zakt van € 7.5 miljoen per jaar naar € 2.4 miljoen per jaar (cijfers 2022),*



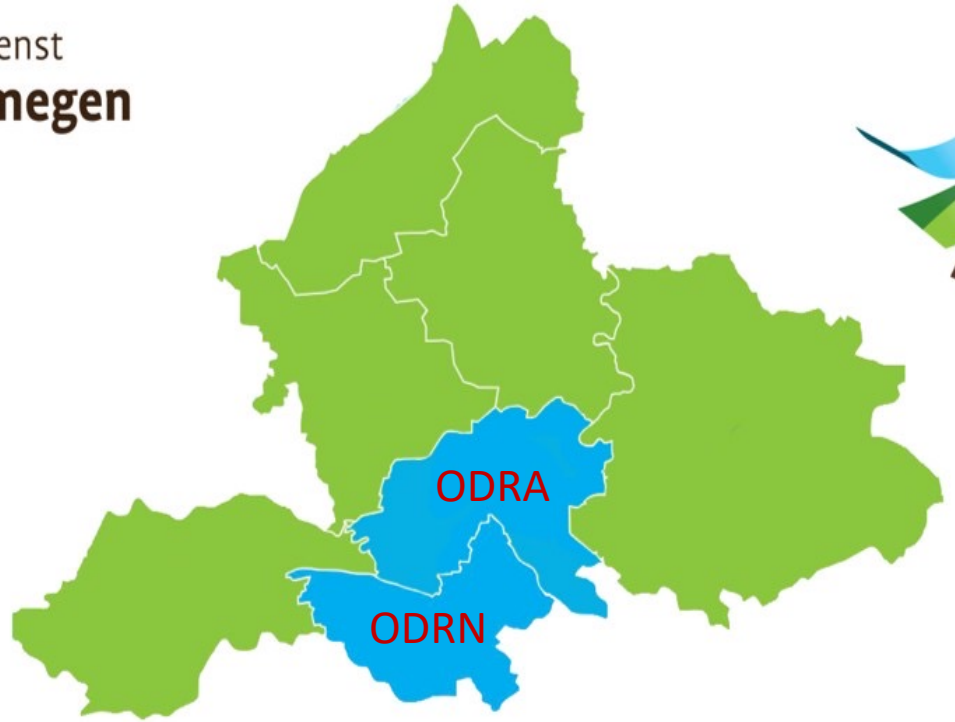


HET WERKGEBIED (1)

provincie Gelderland

Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Omgevingsdienst Regio Arnhem



WERKGEBIED (2)

ODRN		ODRA	
Berg en Dal	34.800 inwoners	Arnhem	165.800 inwoners
Beuningen	25.900 inwoners	Renkum	32.000 inwoners
Druten	18.800 inwoners	Doesburg	12.000 inwoners
Heumen	16.500 inwoners	Rheden	43.500 inwoners
Nijmegen	170.000 inwoners	Rozendaal	1.800 inwoners
Wijchen	41.000 inwoners	Zevenaar	45.000 inwoners
		Westervoort	15.000 inwoners
		Duiven	22.000 inwoners
		Overbetuwe	48.700 inwoners
Totaal	**307.000 inwoners**	**Totaal**	**385.800 inwoners**

SWOT ODRN

Sterkten

- Kennis en expertise (waaronder BRZO)
- Financieel in control (monitoring en rapportages)
- Goede en veilige werksfeer
- Inhoudelijk gedreven medewerkers
- Secretariaat/receptie
- Trainees, begeleiding junioren
- Vertrouwen vanuit het bestuur
- Veerkrachtige organisatie die goed om kan gaan met veranderingen
- Aantrekkelijke locatie voor medewerkers om te werken

Zwaktes

- Communicatie en externe profilering naar buitenwacht
- Innovatief vermogen (waaronder strategisch ontwikkeling)
- Kwetsbaarheid op sommige taken zoals de bouwtaken
- Beperkt weerstandsvermogen
- Integraal werken met verschillende disciplines
- Projectsturing op resultaten
- Doorlooptijd vergunningverlening milieu
- Strategisch personeelsbeleid

Deze SWOT is opgesteld door het managementteam van ODRN

Kansen

- Nieuwe wetgeving zoals Omgevingswet; vraagt nieuwe taken/vaardigheden
- De IBP pijlers bieden kansen om doelstellingen van onze organisatie te verbeteren (bijv. informatievoorziening en kennisinfrastructuur).
- Meer aanhaken beleidsafdelingen gemeenten/provincies i.v.m. big 8 beleidscyclus
- Intensivering samenwerking ODRA
- Bewustwording van outcome gericht werken

Bedreigingen

- Krappe arbeidsmarkt op kennis en capaciteit
- Terug halen niet wettelijke basis taken (zoals briks van Nijmegen in 2025)
- Landelijke ontwikkelingen t.a.v robuustheidsdiscussie (leidt wellicht niet tot beste resultaat voor de ODRN)
- Economisch (recessie wellicht minder financiën voor dienst)
- Stikstof (land op slot, lang onduidelijk hoe verder)

SWOT ODRA (1)

Sterkten

- Goede financiële positie: In control.
- Positief imago en daarmee arbeidsmarktpositie
- Ondernemende werkcultuur
- Geaccrediteerde zelfstandige meetdienst
- Steeds beter samenspel tussen de teams op inhoud
- Onafhankelijke positie bij uitvoering VTH taken
- Front office BRIKS
- Vertrouwen bij de partners
- Veel kwalitatief goede eigen mensen in dienst
- Aantrekkelijke werklocatie voor medewerkers
- Prettig en veilig werkklimaat
- Gecommitteerd Leiderschap op alle niveaus
- Externe communicatie / profilering

Zwaktes

- Informatiehuishouding: -beheer, -beveiliging, -ICT
- Kwetsbare posities binnen Bedrijfsvoering (veel éénlingen)
- Implementatie wettelijke, organisatorische kaders (Web, Woo, AVG, etc.) die vragen om specifieke expertise
- Projectorganisatie en inbedding qua bedrijfsvoering van PPI
- Inkooprol is niet goed belegd en wordt niet goed uitgevoerd
- Werkprocessen: beter borgen en actueel houden (methodisch werken)
- Samenspel Bedrijfsvoering-primair proces blijft aandachtspunt
- Complexiteit financieel model
- Analytisch vermogen (helikopterview) niet breed aanwezig: We zijn geneigd om minder over het geheel na te denken (ook qua consequenties) en meer de delen aan te vliegen
- Schaal (en de daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid van bepaalde taken/functies)
- Ontbreken Meerjarig beleidskader
- Ontbreken Strategisch personeelsbeleid
- Veel zelf het wiel uitvinden i.p.v. samenwerken en kennis uitwisselen.

Deze SWOT is opgesteld door het managementteam van ODRA

SWOT ODRA (2)

Kansen

- Opgaven blijven onverminderd groot, denk aan duurzaamheid, circulariteit, klimaat. Dit levert veel werk op voor Omgevingsdiensten. Hier moeten wij momentum benutten.
- Belang fysieke leefomgeving bij de politiek is gegroeid en daardoor ook de beschikbare middelen.
- Meer aandacht voor outcome /meerwaarde inspanningen Omgevingsdiensten. Omgevingsdiensten krijgen steeds meer een volwaardige rol.

Bedreigingen

- Toenemende organisatorische en financieel getinte regelgeving door de overheid waaraan wij moeten voldoen (Wet Bio, Woo, Web, in control statement, etc).
- Arbeidsmarkt / salariëring
- IBP: Normfinanciering: gebrek aan invloed erop, de kans dat je echt minder budget krijgt en de verantwoordingslast die daarmee samenhangt
- Kwaliteit van het opdrachtgeverschap bij onze partners
- Keurslijf HR21
- Groeiend aandeel tijdelijke financiering van programma's en projecten
- Indeling in de veiligheidsregio en de beperkte affiniteit met deze regio-indeling
- Economisch tij keert, en welk effect krijgt dat op taak/budget van partners en de omgevingsdiensten
- Snelheid ICT-ontwikkelingen en het risico op slecht onderhoud en beheer
- Omgevingswet/Wkb en de daarbij horende taakverschuiving
- Het risico van omslaan van het vertrouwen in ODRA van partners / omgeving

Deze SWOT is opgesteld door het managementteam van ODRA

SAMENGEVAT

- ODRA en ODRN vormen gezamenlijk circa € 47 miljoen omzet, waarvan ruim € 5 miljoen vanaf 1 januari 2025 (prognose van deze omzet is in 2023 circa € 6.3 miljoen) wegvalt door de bouwtaken die teruggaan naar de gemeente Nijmegen. Totaal circa € 42 miljoen omzet met € 29 miljoen aan milieutaken. Deze totale omvang voldoet aan robuustheidscriteria van het IBP.
- De provincie Gelderland is voor beide diensten een belangrijke opdrachtgever en financier. Bij ODRN levert de provincie Gelderland bijna 33% van de totale bijdrage en bij ODRA bedraagt is dit bijna 34%. Deze opdrachten zijn van groot belang voor beide bedrijfsexploitaties.
- De VTH taakvelden, alsmede het type werkgebied, de geografische ligging van ODRN en ODRA sluiten goed op elkaar aan. Het totale bereik ligt dan op bijna 700.000 inwoners.
- Beide SWOT analyses van ODRN en ODRN laten zien dat er gezamenlijk opgaves liggen in de bedrijfsvoering en professionele ondersteuning van het primaire werkproces en de verbinding daar tussen.
- Daarnaast dient te worden gewerkt aan het weerstandsvermogen van de organisatie om voldoende stabiel te blijven in veranderende omstandigheden en om vorm te geven aan de grote transities in de leefomgeving.
- De uitvoeringskwaliteit van ODRA in termen van: nabijheid van dienstverlening, in control zijn, relatiemanagement is aanvullend op de kennisintensieve en de veerkrachtige organisatie van de ODRN organisatie. Hier lijkt men van elkaar te kunnen leren.
- ODRN en ODRA zien dezelfde kansen; meer ‘outcome gericht werken’, inspelen op de Omgevingswet, het meedenken en meedoen in de beleidscyclus en uitvoering geven aan het VTH instrumentarium voor de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat.



05. RESULTAAT 25 GESPREKKEN MET STAKEHOLDERS ODRN EN ODRA

MOTIEVEN VAN SAMENWERKING

De bestuurders van ODRN en ODRA noemen de volgende motieven/ bevestiging waarom een intensieve vorm van samenwerking tussen beide diensten wenselijk zou zijn:

- De toename van complexiteit van uitvoering / de transitieopgaven vragen om professionele uitvoeringsdiensten met een bepaalde schaalgrootte. Met name de grote integrale transities in de leefomgeving worden genoemd en behoefte aan goede adviezen en de inzet van VTH instrumentarium;
- De ontwikkeling van het VTH veld en de noodzaak om daar met VTH diensten op in te spelen, zoals de Omgevingswet, vraagt om innovatiekracht die met een bepaalde schaalgrootte beter is te realiseren;
- Het samenwerkingsinitiatief van ODRA en ODRN sluit aan bij landelijke criteria voor robuustheid en de gewenste bundeling van omgevingsdiensten.
- De identiteit, het werkveld, de (stedelijke) opgaven en de inhoud van de VTH taken van ODRN en ODRA liggen dicht bij elkaar. ODRN is beter in (complexe) vergunningverlening, BRZO en ODRA is e beter in (complex) toezicht en handhaving. Dit vult elkaar goed aan.
- Het Gelders Stelsel met de zeven omgevingsdiensten functioneert niet naar behoren en remt ontwikkelingen. De zwakste schakel bepaalt het tempo. Sommige omgevingsdiensten in het stelsel ontkennen de werkelijkheid dat een beweging/transitie noodzakelijk is.

KANTTEKENINGEN BIJ DE SAMENWERKING

De bestuurders van ODRN en ODRA geven de volgende punten mee bij de verkenning van de intensieve vorm van samenwerking :

- Er is nog onvoldoende kennis en inzicht bij de stakeholders over de andere omgevingsdienst (ODRN of ODRA);
- Het samen opgaan van ODRA en ODRN is volgens enkele bestuurders niet logisch. Bundeling van diensten dient namelijk aan te sluiten op de bestuurlijke indeling van de veiligheidsregio's;
- De huidige kwaliteit van dienstverlening wil men behouden. Dit geldt met name voor de ODRA stakeholders;
- 'Groter is niet altijd beter', 'groter wordt vaak duurder, bureaucratischer en komt verder af te staan van de inwoners';
- De huidige invloed op de dienstverlening wil men behouden en op onderdelen (adviestaken) liefst versterken;
- De 'nabijheid' in termen van: snelle en goede communicatie, kennis van gebied en werkcultuur, de toegankelijkheid op alle niveaus en de oplossingsgerichtheid wil men behouden;
- De hoogte van de financiële jaarbijdrage mag niet stijgen, tenzij daar ook wenselijke nieuwe diensten tegenover staan;
- Het terugtrekken van de bouwtaken van Nijmegen en de consequenties voor de ODRN organisatie dient inzichtelijk te zijn;
- De effecten op het Gelders Stelsel dienen inzichtelijk te zijn. De eventuele samenwerking tussen ODRN en ODRA staat niet op zich zelf. Het moet voor heel Gelderland kloppend zijn: elke inwoner in Gelderland moet kunnen rekenen op dezelfde kwaliteit dienstverlening;
- Begin eerst met de inhoudelijke samenwerking en de bestaande logische organisatorische verbindingen;
- Verspil geen energie en transitiekosten bij de interne organisatieverandering. De dienstverlening naar stakeholders dient voorop te blijven staan.
- Het lopende onderzoek naar de toekomst Gelders Stelsel dient afgestemd te worden met dit samenwerkingsinitiatief. Er moet een totaaloplossing komen voor Gelderland.
- Hoe houd je nog 'grip' op een grote omgevingsdienst als ODRA en ODRN samen gaan. De invloed van de opdrachtgevers vraagt om extra aandacht en dient beter georganiseerd te worden in de gehele governance structuur.
- De 'samenwerkingsvorm' volgt de inhoud, welke diensten worden dan beter en welke samenwerkingsvorm past er vervolgens bij.
- Bestuurlijke relaties binnen Gelderland dienen goed te blijven.
- Posities en rollen van stakeholders, maar ook binnen de nieuw te vormen (fusie) organisatie dienen van te voren helder te zijn.

SAMENGEVAT

In de meeste gesprekken met de stakeholders van ODRA en ODRN wordt de meerwaarde van intensieve samenwerking gezien en ondersteund.
Enkele stakeholders van ODRA zien dit anders en willen graag dat de huidige uitvoering door ODRA onveranderd blijft. Twee partners geven aan dat dit initiatief van intensieve samenwerking tussen ODRA en ODRN niet logisch past binnen de indeling en integrale dienstverlening van de veiligheid regio's VRGZ en VGGM. De intensieve samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Gelderland zou juist meer op deze regio-indeling moeten aansluiten.

Bestuurders geven aan onvoldoende inzicht te hebben in het functioneren van de samenwerkingspartner (ODRA of ODRN) . De meerderheid van alle stakeholders noemen in ieder geval de volgende voorwaarden om intensiever samen te werken:

a) De nabijheid in de vorm van: 'goede communicatie', 'kennis van het gebied/bedrijven', 'cultuurverschillen' en 'laagdrempeligheid op alle niveaus' (directie/management/professionals) dient te worden geborgd;

b) Er ontstaan geen extra kosten/tariefsverhoging door de intensieve vorm van samenwerking;

c) De opbouw van specifieke expertise moet daadwerkelijk zorgen voor vergroting van de professionaliteit;

d) De vorm van intensieve samenwerking volgt op de inhoudelijke voordelen van samenwerking.

De stakeholders spreken zich minder expliciet uit over de definitieve vorm van intensieve samenwerking. Een aantal stakeholders zien een groeimodel voor zich van inhoudelijke samenwerking, naar een eventuele bestuurlijke- en vervolgens juridische fusie.

Een aantal stakeholders vindt dat de intensieve samenwerking tussen ODRN en ODRA afgestemd dient te worden met de ontwikkeling van het Gelders Stelsel en de andere omgevingsdiensten in Gelderland.



0.6 SAMENWERKINGSVORMEN

SAMENWERKINGSVORMEN (1)

In deze verkenning zijn drie belangrijke vormen van intensieve samenwerking op hoofdlijn bekeken. Deze drie vormen zijn in deze tussenrapportage van juni 2023 nog niet getoetst op juridische aspecten/effecten. Deze toetsing dient nog plaats te vinden.

- ***Contractuele samenwerking/ uitbreiding huidige samenwerking ODRA-ODRN 'Samen Sterk"***
  - Inhoudelijke samenwerking in VTH werkprocessen
  - Bundeling van krachten op gebied van overhead/inkoop/ICT/HR
  - ODRA en ODRN blijven eigen entiteit houden en bestaande GR's blijven bestaan
  - Financiering blijft zoals deze nu is.

- ***Organisatorische/bestuurlijke fusie – Huidige GR's blijven bestaan-***
  - Organisatorische samenwerking/vervlechting vindt plaats op onderdelen
  - Een gebundelde aansturing door één DB, directie en MT
  - Twee afzonderlijke exploitaties / Huidige GR's van ODRA en ODRN blijft bestaan
  - Financiering blijft zoals deze nu is.

- **Juridische fusie (nieuwe juridisch entiteit) - Oprichting nieuwe GR -**
  - Volledige organisatorische samenwerking/vervlechting
  - Een gebundelde aansturing door AB, DB, directie en MT
  - Eén nieuwe gezamenlijke exploitatie / GR's voor ODRA en ODRN worden opgezegd en nieuwe grotere GR wordt op gericht voor alle partners
  - Financiering/ zeggenschap wordt veranderd en wijzigt in nieuwe verhoudingen.

SAMENWERKINGSVORMEN (2)

- De meest verregaande intensieve vorm van samenwerking “de juridische fusie” leidt tot organisatievoordelen die er voor zorgen dat aan de robuustheidscriteria worden voldaan. De meerwaarde van samenwerking en het wenkend perspectief zoals eerder geschetst wordt in deze samenwerkingsvorm bereikt. Deze intensieve vorm van samenwerking is het meest ingrijpend voor de organisatie en voor alle stakeholders. De bestaande GR’s dienen worden opgezegd en een nieuwe GR construct dient te worden opgezet. Deze dient bestuurlijk opnieuw worden vastgesteld met nieuwe financiële- en dienstverleningsafspraken. Deze nieuwe fusieorganisatie dient nadrukkelijk rekening te houden met de uitgangspunten en randvoorwaarden die door de stakeholders zijn meegegeven.

- De organisatorische samenwerking /bestuurlijke fusie is een tijdelijke samenwerkingsvorm. Dit is een tussenstap om te komen tot een juridische fusie. Hierbij blijven de bestaande GR’s bestaan. Blijven huidige AB’s bestaan en wordt er gezamenlijk een nieuwe DB gevormd. De organisaties zelf worden wel samengevoegd waar dat kan en de voordelen worden zoveel mogelijk benut. Wel blijven er twee afzonderlijke bedrijfsexploitaties van ODRA en ODRN bestaan en blijft de financiering zoals deze nu is. Dit laatste zal in de praktijk leiden tot verdelingsvraagstukken is de verwachting. Deze vorm moet derhalve worden gezien als tussenstap naar een juridische fusie.

- De contractuele samenwerking is een intensivering van wat ODRA en ODRN al samen doen met de provincie Gelderland in het programma Samen Sterk. Het is een samenwerkingsmodel waarbij op organisatieonderdelen wordt samengewerkt. Zowel op het primair proces als op de ondersteunende diensten. In deze vorm verandert er niets aan de entiteiten van beide organisaties. Groot voordeel is dat dit snel kan en al (kleine) voordelen kan opleveren. Nadeel is dat deze samenwerkingsvorm geen effect heeft op de versterking van de robuustheid van beide organisaties.

- Beide directies en MT’s zien de juridische fusie tussen ODRN en ODRA als de meest geschikte intensieve vorm van samenwerking om de meerwaarde van samenwerking en het wenkend perspectief te kunnen realiseren. De andere twee vormen ziet men als groeipad van samenwerking om zowel intern als extern naar het momentum toe te werken van een juridische nieuwe entiteit, waarin ODRN en ODRA in elkaar opgaan. Tegelijkertijd realiseren de directies en MT’s van ODRN en ODRA dat dit alleen maar kan als men intern en extern deze grote samenwerkingsbeweging ondersteunt en dat deze past in het grotere geheel van het Gelders Stelsel en het bestuurlijke krachtenveld van andere regionale samenwerkingen zoals de veiligheidsregio’s en de GMR.

- Bovendien zijn in deze verkenning diverse uitgangspunten en randvoorwaarden door stakeholders meegegeven bij deze meest intensieve vorm van samenwerking en dient in een mogelijk vervolg van dit traject een goede inhoudelijke onderbouwing plaats te vinden hoe de nieuwe fusieorganisatie er uit dient te zien en op welke wijze bepaalde randvoorwaarden en uitgangspunten worden geborgd.



07. ADVIES EN VOORSTEL VOOR VERVOLG

ADVIES EN VOORSTEL VOOR VERVOLG

- Op basis van deze verkenning mag worden geconcludeerd dat de meeste stakeholders een intensieve samenwerking tussen ODRN en ODRA steunen. De stakeholders vinden dat een aantal belangrijke uitgangspunten en randvoorwaarden wel vooraf moeten worden geborgd en plaats dienen te krijgen in het vervolgtraject.

- Een juridische fusieorganisatie tussen ODRA en ODRN biedt naar verwachting de mogelijkheid om de meerwaarde en het wenkend perspectief van samenwerking volledig te realiseren. Dit vraagt echter om een verdergaande inhoudelijke onderbouwing. De andere vormen van intensieve samenwerking leveren in mindere mate de genoemde meerwaarde, maar kunnen wel als groeipad worden gezien om te komen tot de gewenste eindvorm.

- Op basis van boven genoemde inzichten wordt hier voorgesteld om in een volgende fase een fusierapport voor een nieuwe gebundelde organisatie op te stellen en daarbij het groeipad naar een juridische fusie tussen ODRN en ODRA uit te werken. In dit op te stellen fusierapport dienen de door de stakeholders meegegeven randvoorwaarden en uitgangspunten verder vorm en inhoud te krijgen en met name hoe de nieuwe organisatie deze gaat borgen. Daarnaast dient het fusierapport verder te onderbouwen waarom deze eindvorm uiteindelijk de meest passende vorm is om de meerwaarde en het wenkend perspectief te realiseren. De fusiedoelstellingen dienen in dit fusierapport scherp te worden geformuleerd.

- Deze verkenning heeft ook het inzicht opgeleverd dat het proces om te komen tot intensieve samenwerking tussen ODRA en ODRN niet los kan worden gezien van het landelijke IPB onderzoek van de robuustheidscriteria en het lopende onderzoek naar de toekomst van het Gelders Stelsel. Verschillende stakeholders van ODRN en ODRA vinden dat de mogelijke samenwerking tussen ODRN en ODRA dient te passen binnen de toekomst van het gehele Gelderse Stelsel. De toekomst van het Gelders Stelsel en de zeven omgevingsdiensten is nog niet uitgekristalliseerd en zal naar verwachting pas na de zomer van 2023 meer richting krijgen. De provincie Gelderland voert hier de regie.

- De provincie Gelderland wordt gevraagd om voor half oktober 2023 helderheid te geven over de toekomst van het Gelders Stelsel en de wenselijke ontwikkeling van de omgevingsdiensten. De uitkomsten kunnen namelijk grote invloed krijgen op deze verkenning. Zo is het van cruciaal belang dat de huidige ondergebrachte provinciale VTH taken bij ODRA en ODRN in de toekomst ook in een eventueel nieuwe fusie organisatie langjarig zijn gegarandeerd.

- Het voorstel is om de uitkomsten van beide trajecten in het najaar van 2023 te verwerken in deze tussenrapportage en deze dan als eindrapportage af te ronden met een richtinggevend advies voor het vervolg. Het Algemeen Bestuur van ODRN en ODRA nemen dan een afzonderlijk besluit over deze eindrapportage.



08 BIJLAGEN



BIJLAGE 1: OPDRACHTFORMULERING

Naar aanleiding van het urgentiebesef van de MT-sessie van 7 maart jl. en de sterke behoefte om 'het ijzer snel te smeden' wordt hier beknopt het proces geschetst om te komen tot een mogelijke krachtenbundeling.
Het belang van beide organisaties ODRN en ODRA, de betrokken medewerkers, de eigenaren en de hechte dienstverleningsrelaties vragen namelijk om een zorgvuldig proces en afweging. De genoemde voordelen/doelstellingen en mogelijkheden van krachtenbundeling dienen voldoende te worden onderbouwd om een dergelijk ingrijpend bestuurlijk besluit te kunnen nemen.

Het onderzoeksproces van krachtenbundeling verloopt normaal gesproken in drie stappen: *1) een oriëntatie/verkenning; 2) een (voorkeurs)ontwerp; 3) een nadere inrichting en actieplan*. Deze drie stappen worden onderscheiden door formele bestuurlijke besluitvormingsmomenten waarbij go/no-go besluiten worden gevraagd. Bij sommige van deze besluiten is instemming noodzakelijk van aandeelhouders en medezeggenschap. Na stap 1, 'de verkenning' wordt bij een positief beeld van mogelijke bundeling van krachten 'een intentieovereenkomst voor het bundelen van krachten' voorgelegd aan beide besturen. Duidelijk moet overigens zijn dat deze intentieverklaring niet kan worden opgevat als een 'voorgenomen besluit tot fusie'. De medezeggenschap dient namelijk nog in stap 2 een belangrijk advies te kunnen geven. Bij het tekenen van de intentieovereenkomst kan vervolgens gestart worden met stap 2: het maken van het ontwerp van de nieuw te vormen (gebundelde) organisatie. Deze stap vraagt om het uitwerken en verdiepen van onder andere: de statuten, doelstellingen, aandeelhouderschap, financiering, organisatiestructuur, sturingsfilosofie, gebruik van systemen, dienstverlening (portfolio), formatie, exploitatie/begroting. Deze onderdelen worden allemaal beschreven in een fusierapport. Dit fusierapport is dan de onderlegger voor het besluit van 'het voornemen tot fusie'. Ook dit is een formeel bestuurlijk besluit waarbij ook instemming van de aandeelhouders en medezeggenschap noodzakelijk is.
Na dit belangrijke besluit van beide organisaties, wordt in de stap 3 de nieuwe gebundelde organisatie ingericht conform fusierapport. Een belangrijk onderdeel is hier ook de benoeming van alle medewerkers in hun posities en rollen. Als de belangrijkste zaken zijn ingericht en gerealiseerd volgt het formele fusiebesluit. In feite is dit besluit een bekrachtiging van het voornemen en is de fusie al in gang gezet.

Uitgangspunten en randvoorwaarden
Op basis van gesprek van 7 maart en 14 maart zijn o.a. de volgende punten besproken:

- Dit voorstel beschrijft uitsluitend stap 1 'de begeleiding van de verkenning'. Stappen 2 en 3 behoren nadrukkelijk niet tot dit voorstel;
- De verkenning wordt begeleid door een gezamenlijke stuurgroep en een klankbordgroep. De stuurgroep beoordeeld de stukken. In de stuurgroep zitten beide directeuren Steve Kuils en Ruben Vlaander. De klankbordgroep denkt en doet mee bij de totstandkoming daarvan. In de klankbordgroep zitten namens ODRN: Marjan Vaartjes, Robert Kraan en Robin Tophoven en namens ODRA; Annette Prent, Pieter Paul van de Wal, Fred Mossink.
- In de verkenning wordt een brede consultatie gehouden bij stakeholders. Daarbij gaat het om het bestuur, de aandeelhouders, belangrijke bestuurders in de regio (Groene Metropool) en sleutelfiguren in de landelijke ontwikkelingen zoals IBP.
- In de verkenning wordt ook een 'due diligence' uitgevoerd bij ODRA en ODRN. Na de opdrachtformulering wordt contact gezocht met de Jonge & Laan in Elst;
- In de verkenning wordt ook eventueel een juridisch advies gevraagd voor het juridische proces en noodzakelijke uitwerkingen. Na de opdrachtformulering wordt contact gezocht met Dirkzwager of Hekkelman te Arnhem.
- De verkenning wordt voor 1 juni 2023 afgerond, zodat voor de zomer 2023 eventueel stap 2 kan worden ingezet.

Plan van aanpak
De aanpak van de verkenning bestaat uit drie fasen.

Fase 1 is een inventarisatie en analyse op basis van mondelinge interviews en deskresearch. In deze fase wordt rekening gehouden met totaal 20 mondelinge interviews. Deze interviews worden gehouden met de betrokken (gemeentelijke) aandeelhouders en de provincie Gelderland. Daarnaast worden er interviews gehouden met bestuurders van de Groene Metropool en met belangrijke sleutelfiguren in het kader van het in programma Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP). Voor de gesprekken wordt een interviewleidraad vastgesteld en er wordt samen met de stuurgroep bepaald in welke (stuurgroep) samenstelling deze gesprekken worden gevoerd. Belangrijk doel van de stakeholders gesprekken is om de motieven, doelstellingen en mogelijke varianten van een eventuele bundeling van krachten duidelijk voor ogen te krijgen. Ook de mogelijke "mitsen en maren", risico's of eventuele no go's worden geïnventariseerd. Daarnaast wordt er deskresearch gedaan door stukken van ODRA en ODRN te bestuderen en beide organisaties beter te doorgronden en de huidige situatie goed in beeld te krijgen. Vragen zoals: Waar is ODRA en ODRN goed in? Hoe ziet de dienstverlening eruit? Hoe is de formatie, de productiviteit en financiering? Hoe is de huidige structuur en besturing georganiseerd? Wat is de werkcultuur, hoe is men gewend te werken? Hier wordt voorgesteld om bij de deskresearch de klankbordgroep te betrekken. De accenten in deskresearch wordt mede bepaald door de uitkomsten van de gespreksronde. Een belangrijk onderdeel van deskresearch is ook de due diligence. Deze wordt snel in fase 1 uitgezet en de resultaten worden toegevoegd aan de resultaten van de deskresearch. Op basis van het inzicht van de gespreksronde en de deskresearch wordt in deze fase als afsluiting specifiek getoetst aan de geformuleerde motieven/doelen van een mogelijke bundeling gekeken en op welke wijze deze kunnen worden onderbouwd.

Fase 2 is het opstellen van een (concept) rapportage en deze met de klankbordgroep doorlopen, aanvullen en bespreken. Belangrijke aandacht verdient de varianten van krachtenbundeling. Bij deze paragraaf 5 wordt in de onderbouwing het gevraagde juridisch advies gebruikt op welke wijze de mogelijke voorkeursvariant juridisch kan worden gerealiseerd. Vervolgens wordt de rapportage vastgesteld door de stuurgroep.

Fase 3 is het presenteren van de resultaten aan het bestuur. In deze fase worden de uitkomsten van het rapport gepresenteerd en voorgelegd aan het bestuur. Wanneer de verkenning een positief beeld geeft en een duidelijke voorkeursvariant van krachtenbundeling kan worden onderbouwd wordt hier een formeel bestuurlijk besluit gevraagd om deze variant ook daadwerkelijk verder te gaan ontwerpen. Wanneer beide besturen dit besluit nemen wordt een gezamenlijke intentieovereenkomst ondertekend om het proces te continueren. Op basis van de ondertekening van de intentieovereenkomst wordt stap 2 van het beschreven proces in paragraaf 2 in gang gezet en wordt stap 1 afgerond. De verwachting is dat de hier beschreven stap 1 voor 1 juni 2023 moet zijn afgerond.

BIJLAGE 2: GESPREKSRONDE

Bestuurlijke Gesprekken Mei 2023

1. Gemeente Arnhem	Marco van der Wel	Lid DB en AB ODRA
2. Gemeente Doesburg	Birgit van Veldhuizen	Lid AB ODRA
3. Gemeente Duiven	Dominique van Dam	Lid AB ODRA
4. Gemeente Lingewaard	Maarten vd Bos	Lid AB ODRA
5. Gemeente Overbetuwe	Rik van Dam	Lid DB en AB ODRA
6. Gemeente Renkum	Joa Maouche	Voorzitter DB en AB ODRA
7. Gemeente Rheden	Paul Hofman	Lid AB ODRA
8. Gemeente Rozendaal	Simom Warmerdam	Lid AB ODRA
9. Gemeente Westervoort	Hans Sluiter	Lid DB en AB ODRA
10. Gemeente Zevenaar	Bart Kagei	Lid AB ODRA
11. Provincie Gelderland	Peter Kerris	Vicevoorzitter DB en AB ODRA
12. Provincie Gelderland	Jan van der Meer	Voorzitter AB en DB ODRN
13. Gemeente Beuningen	Sijmen Versluijs	Lid AB en DB ODRN
14. Gemeente Berg en Dal	Alex ten Westeneind	Lid AB ODRN
15. Gemeente Druten	Ronald Thoonen	Lid AB ODRN
16. Gemeente Heumen	Vincent Arts	Lid AB en DB ODRN
17. Gemeente Nijmegen	Tobias van Elferen	Lid AB en DB ODRN
18. Gemeente Wijchen	Twan van Bronkhorst	Lid AB ODRN
19. Gemeente Nijmegen	Noël Vergunst	Agenda lid AB ODRN
20. Gemeente Arnhem	Ahmed Marcouch + Directeur Henk Bril	Voorzitter DB en AB VGGM
21. Gemeente Ede	René Verhulst	Vicevoorzitter DB en AB VGGM
22. Gemeente Nijmegen	Hubert Bruls + directeur Dennis van Zanten	Voorzitter DB en AB VRGZ
23. Groene Metropool regio	Harriëtte Tiemens	Voorzitter GMR regio
24. Provincie Gelderland	Henrice Wittenhorst en Henrike Aarnink	Ambtelijke Aandeelhouder /Opdrachtgeversteam VTH
25. Provincie Gelderland	Peter Drenth	Bestuurlijk opdrachtgever



BIJLAGE 3:OVERZICHT BELEIDSONTWIKKELING

BELEIDSONTWIKKELING VTH VELD 2008-2022

- 2008 Commissie Mans
- 2009 Eerste Kwaliteitscriteria, Landelijke afspraken over RUD's en De Gelderse Maat (november 2009/7 diensten)
- 2010 Kwaliteitscriteria VTH verder uitgewerkt (output-outcome)
- 2013 Omgevingsdiensten in de wet vastgelegd en Het Gelders Stelsel met 7 Gelderse Omgevingsdiensten operationeel waaronder ODRA en ODRN
- 2014 Aanpassing WABO | Landelijke Handhavingsstrategie | Tussenevaluatie vorming RUD's Commissie Wolfsen
- 2015 Evaluatie Gelders Stelsel door Lysias en PvA doorontwikkeling Gelders Stelsel
- 2017 Evaluatie wet VTH Berenschot
- 2018 Vergunningverlening provinciale bedrijven gecentraliseerd bij ODRN (180 bedrijven waarvan 36 BRZO)
- 2019 Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH taken (evaluatie van het instrumentarium), door Berenschot.
- 2020 Toezicht en handhaving provinciale bedrijven programmatisch ondergebracht bij ODRA
- 2020 Programmatische samenwerking ODRA en ODRN en Provincie Gelderland met stuurgroep samen sterk | Rapport MMG Doorontwikkeling VTH coördinatietaak in Gelderland
- 2021 Algemene Rekenkamer "een onzichtbaar probleem" : kwaliteit van data en informatie uitwisseling
- 2021 Rapport Commissie Van Aartsen: 10 adviezen om functioneren Omgevingsdiensten te verbeteren
- 2022 Kamerbrieven opvolging versterking VTH stelsel (8a pril/10 juni /8 juli)
- 2022 Programmaplan voor Interbestuurlijke programma versterking VTH stelsel (IBP) voor de zes pijlers.



BIJLAGE 4: SAMENVATTING DUE DILIGENCE

Staat van baten en lasten (gecomprimeerd)

ODRA	Realisatie 2022	%	begroting 2023	%	begroting 2024	%
Baten [x € 1.000]						
Partners	20.485	93%	22.737	92%	21.887	91%
Overige deelnemers (OD's)	391	2%	537	2%	439	2%
Derden en projecten	943	4%	1.294	5%	1.757	7%
Mutatie reserves en ohw	205	1%	95	0%	-	0%
Totaal baten	**22.024**	**100%**	**24.663**	**100%**	**24.083**	**100%**
Lasten [x € 1.000]						
Personele lasten	18.480	84%	21.408	87%	21.072	87%
Overige bedrijfslasten	3.491	16%	3.255	13%	3.011	13%
Totaal lasten	**21.971**	**99,8%**	**24.663**	**100%**	**24.083**	**100%**
Saldo	**53**	**0,2%**	**-**	**0%**	**-**	**0%**

ODRN	Realisatie 2022	%	begroting 2023	%	begroting 2024	%
Baten [x € 1.000]						
Partners	20.154	87%	24.592	87%	25.789	92%
Overige deelnemers [1]	1.817	8%	2.099	7%	1.715	6%
Derden en projecten	1.012	4%	1.204	4%	593	2%
Mutatie reserves en ohw	78	0%	483	2%	-	0%
Totaal baten	**23.061**	**100%**	**28.378**	**100%**	**28.097**	**100%**
Lasten [x € 1.000]						
Personele lasten [2]	20.153	87%	24.225	85%	23.902	85%
Overige bedrijfslasten	3.522	15%	4.153	15%	4.195	15%
Totaal lasten	**23.675**	**103%**	**28.378**	**100%**	**28.097**	**100%**
Saldo	**-614**	**-3%**	**-**	**0%**	**-**	**0%**

[1] collega Omgevingsdiensten en Provincie Overijssel

[2] incl. identificeerbaar aandeel personele lasten gastheerschap gemeente Nijmegen

Opmerkingen

- De (gewijzigde) begrotingen 2023 en 2024 zijn inmiddels door de Algemene Besturen vastgesteld.
- De kaders en planning voor ontvlechting BRIKS taken gemeente Nijmegen zijn inmiddels door het AB van ODRN vastgesteld. Eventuele financiële effecten zijn, in afwachting van de concrete uitwerking, nog niet in de begroting 2024 van ODRN verwerkt.

Financiële en personele kengetallen

ODRA			
Baten per taakveld	**2022**	**2023**	**2024**
Taakveld bouw	27,0%	27,7%	29,3%
Taakveld milieu en algemeen	73,0%	72,3%	70,7%
Gerapporteerd aandeel overheadkosten			
Overhead als % totale lasten	26,8%	25,8%	25,1%

ODRN			
Baten per taakveld	**2022**	**2023**	**2024**
Taakveld bouw [1]	44,1%	43,5%	44,3%
Taakveld milieu en algemeen	55,9%	56,5%	55,7%
Gerapporteerd aandeel overheadkosten			
Overhead als % totale lasten	26,9%	28,0%	29,1%

[1] aandeel BRIKS-taken Nijmegen in 2022 afgerond 50% (ca. 22% van totale baten)

Personeel ODRA	Realisatie		begroting		begroting	
Aantal fte's	**2022**	**%**	**2023**	**%**	**2024**	**%**
Uitvoering	166,6	82%	179,2	82%	169,7	83%
Management en staf	37,6	18%	39,3	18%	35,3	17%
Totaal	**204,2**	**100%**	**218,5**	**100%**	**205,0**	**100%**
Fte's intern en extern						
Intern	162,8	80%	184,8	85%	176,4	86%
Extern	41,4	20%	33,7	15%	28,6	14%
Totaal	**204,2**	**100%**	**218,5**	**100%**	**205,0**	**100%**

Personeel ODRN	Realisatie		begroting		begroting	
Aantal fte's	**2022**	**%**	**2023**	**%**	**2024**	**%**
Uitvoering	189,1	84%	193,0	80%	198,2	83%
Management en staf [1]	35,6	16%	48,3	20%	40,5	17%
Totaal	**224,7**	**100%**	**241,3**	**100%**	**238,7**	**100%**
Fte's intern en extern						
Intern	166,9	74%	178,0	74%	187,2	78%
Extern	57,8	26%	63,3	26%	51,5	22%
Totaal	**224,7**	**100%**	**241,3**	**100%**	**238,7**	**100%**

Notes

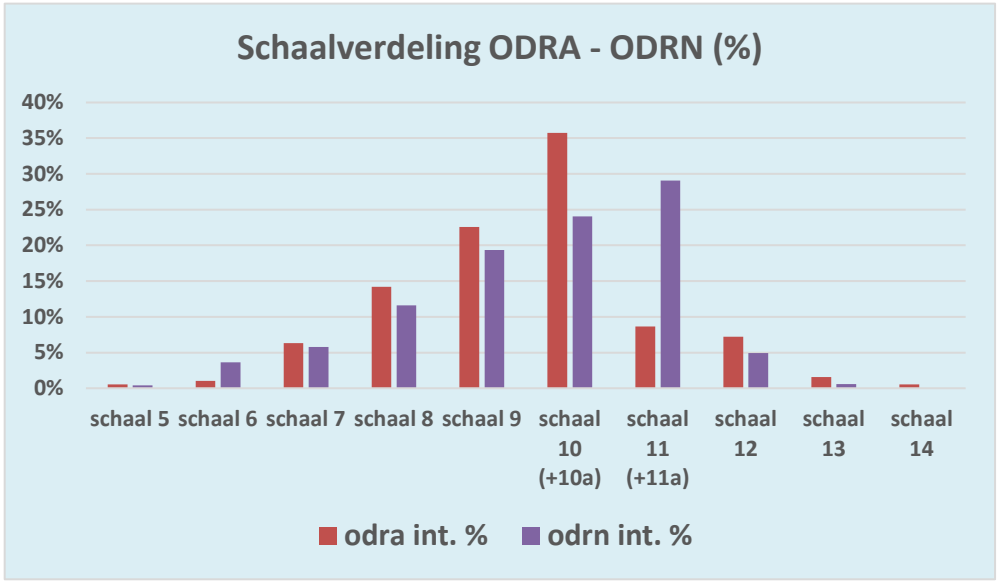
[1] ODRN heeft de ICT organisatie en salarisverwerking volledig uitbesteed aan iRVN resp. Nijmegen, i.t.t. ODRA. De hiermee gepaard gaande kosten zijn begrepen onder overige bedrijfslasten, aangezien het personele aandeel thans niet betrouwbaar is vast te stellen. In 2023 is een (tijdelijke) uitbreiding van de van de staf begroot, i.v.m. vervanging van ICT systemen en invoering OW/WKB, hetgeen de (tijdelijke) toename verklaart.

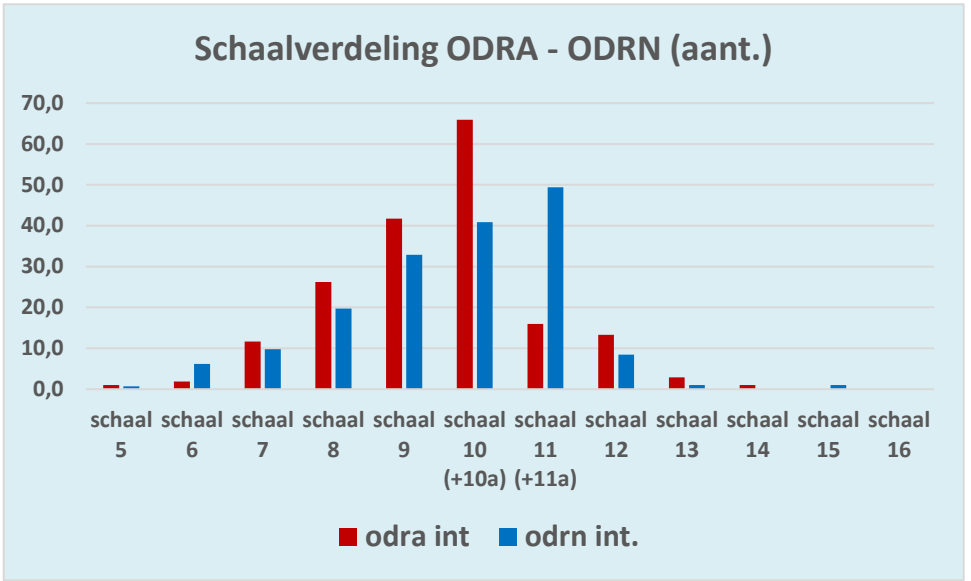
	ODRA	ODRN
Systematiek	Beheerste outputfinanciering	P * Q vereenvoudigd
Tarief	Eén uniform tarief [2024: € 99,-)	Gedifferentieerd: - twee tarieven [2024: € 102, € 110], inclusief toeslag [2024: 23%] conform methodiek 'indirect productief / basistarief.
Beprijzing producten en diensten	• diensten o.b.v. werkelijk bestede uren vermenigvuldigd met het uniforme tarief. • producten tegen vaste prijs. • collectieve diensten tegen vaste prijs. • doorbelasting van materiële kosten tegen kostprijs.	• Werkelijk bestede directe uren vermenigvuldigd met het toepasselijke tarief, inclusief een toeslag ter dekking van de indirect productieve inzet. • doorbelasting van materiële kosten tegen kostprijs.

Analyse
De door beide diensten gehanteerde financieringsmethodiek verschilt van elkaar. Eerste analyses wijzen uit dat dit niet persé leidt tot grote verschillen in de kosten per declarabel uur van beide diensten. Wel kunnen zich onderlinge herverdelingseffecten voordoen, wanneer de tariefdifferentiatie wordt losgelaten (door ODRN) of juist wordt geïntroduceerd (door ODRA).

De reden voor tariefdifferentiatie (ODRN) hangt samen met verschil in complexiteit van de verschillende werkzaamheden en, in het verlengde daarvan, de hogere inschaling van personeel. Verder verschilt op enkele onderdelen de wijze waarop tijd wordt geschreven. Ook loopt ODRA een dekkingsrisico op haar dienstverlening die wordt afgerekend tegen vaste prijzen. Dat geldt ook voor ODRN waar het gaat over de indirect productieve inzet. De afgelopen jaren heeft dit dekkingsrisico zich overigens nauwelijks voorgedaan.
Tenslotte, het is aan te bevelen om ook de 'waarde' van de dienstverlening met elkaar te vergelijken. Door bijvoorbeeld bij beide diensten veel voorkomende werkzaamheden op meerdere aspecten te analyseren, zoals gemiddelde tijdsbesteding, kwaliteit, tijdigheid en dergelijke.

Vergelijking loonschalen eigen personeel (excl. Inhuur)





Toelichting

Uit bovenstaande grafieken blijkt de verdeling over de verschillende salarisschalen. Het zwaartepunt bij ODRA ligt op de schalen 9 en 10 (totaal 58%) en bij ODRA op de schalen 10/11 (totaal 53%). Dit is onder meer het gevolg van de eerder vermelde inschaling op grond van complexe(re) werkzaamheden. Maar ook anciënniteit speelt een rol.

Verder hebben we de twee functiegebouwen met elkaar vergeleken. Conclusie is dat deze verschillen van elkaar. Met name in opbouw, benaming en inschaling. Een analyse gericht op het vaststellen van overlap en complementariteit is aan te bevelen, maar zal om nader onderzoek vragen.

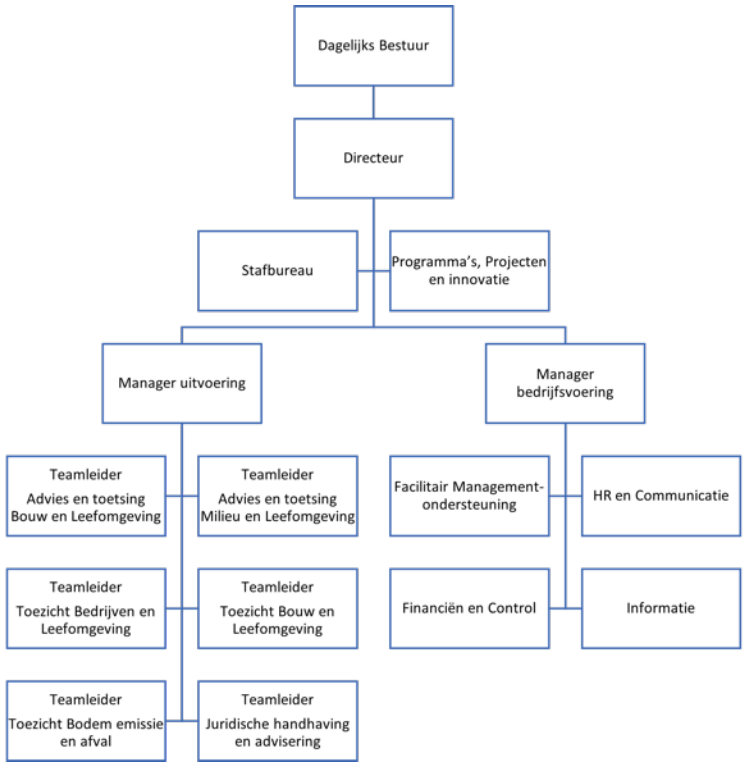
BRIKS-taken ODRN

ODRN - baten 2022 BRIKS taken			
[x € 1.000]			
Taak	Totaal baten deelnemers	Aandeel gemeente Nijmegen	Aandeel overige deelnemers
VTH - BRIKS	8.210	4.576	3.634
Advies - BRIKS	1.118	514	604
Totaal baten 2022	**9.328**	**5.091**	**4.237**
Relatief aandeel in BRIKS baten [2022]	100%	54,6%	45,4%
O.b.v. werkplan 2023	100%	56,6%	43,4%
Aandeel in totale baten [2022]	**40,4%**	**22,1%**	**18,4%**

Beschouwing
Gemeente Nijmegen heeft het voornemen om BRIKS-taken terug te nemen. Over 2022 representeerden deze taken ongeveer 22% van de totale inkomsten en ruim 50% van alle bouw gerelateerde inkomsten.
Inmiddels ligt er een kaderbesluit waarin onder meer staat dat de ontvlechting voor ODRN niet mag leiden tot financieel nadeel en dat ODRN ook na ontvlechting een robuuste organisatie zal blijven.

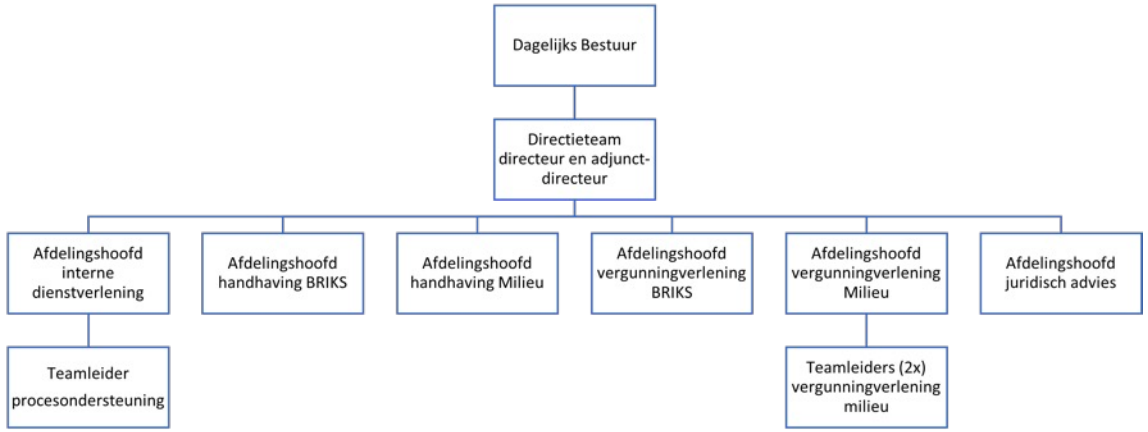
Met het wegvallen van de hieraan gerelateerde inkomsten vervalt ook een deel van de dekking van de overhead kosten. De precieze impact is op dit moment niet te bepalen. Dat geldt zowel voor het mogelijke dekkingstekort als ook voor de inschatting van het variabele deel van de overhead.

Organogram ambtelijke organisatie ODRA



Structuur en mandatering ODRA
Aan het hoofd van de interne organisatie staat de directeur. Hij is bevoegd voor het nemen van operationele besluiten en deelt deze verantwoordelijkheid met twee managers, uitvoering en bedrijfsvoering. Zij hebben mandaat voor aangaan van verplichtingen tot € 100.000. Daarboven ligt het mandaat bij het Dagelijks Bestuur (DB).

Organogram ambtelijke organisatie ODRN



Structuur en mandatering
De ambtelijke organisatie bestaat uit zes afdelingen, met aan het hoofd de directeur en het afdelingshoofd interne dienstverlening, tevens adjunct-directeur. De afdelingshoofden geven ieder leiding aan een afdeling. Bij de grotere afdelingen vergunningverlening milieu en interne dienstverlening zijn teammanagers benoemd.

Het dagelijks bestuur heeft aan de directeur een mandaat verleend tot een bedrag van € 100.000, voor het aangaan van contractuele en financiële verplichtingen en tot het doen van betalingen. Voor het afdelingshoofd interne dienstverlening en de overige afdelingshoofden geldt in beginsel een zelfde limiet. De directeur kan bij toewijzing van het budget een lagere limiet toekennen.

ODRN heeft een voorstel tot verruiming van het mandaat in voorbereiding. Voorgesteld zal worden om de limiet te verhogen tot € 300.000.

Overzicht van materiële overeenkomsten en verplichtingen

Selectie van belangrijke contracten en voor zover niet elders benoemd

ODRA

- Licenties voor Microsoft Office. Looptijd tot en met mei 2024, waarde van € 200.000 per jaar. Eind 2023 wordt een Europese aanbesteding uitgeschreven.
- Licenties voor SAP en zaakprogramma Open Wave. Looptijd tot en met april 2025 resp. januari 2026. Waarde van € 178.000 per jaar.
- Uitbesteding milieucontroles. Looptijd tot en met april 2025. Waarde van € 130.000 per jaar.

ODRN

- Samenwerkingsovereenkomst Omgevingsdienst Regio Nijmegen – Gemeente Nijmegen. Looptijd tot en met december 2023. Verlengingsoptie van telkens 2 jaar, voor 1 september 2023. Begrote waarde 2023 € 2.677.000, inclusief de ICT dienstverlening door iRVN.
- Financieel Informatiesysteem AFAS. Looptijd tot 2032. Waarde van € 60.000 per jaar.

Vergelijking kerngegevens huisvesting

	ODRA	ODRN
Contractuele bepalingen		
Verhuurder	Private onderneming	Gemeente Nijmegen
Einddatum huurovereenkomst	31 januari 2043	31 december 2024
Beëindiging	Opzegtermijn 1 jaar [vóór 31.01.2042]	Opzegtermijn 1 jaar [vóór 31.12.2023]
Tussentijdse opzegmogelijkheid	Nee	Alleen bij overname contract door andere huurder
Verlengingsoptie	Vijf jaar	Telkens met één jaar
Bijzonderheden	De bijdrage van verhuurder in de verbouwingskosten van het kantoor wordt verrekend via een huurkorting, gedurende de looptijd van de huurovereenkomst. Voorkeursrecht m.b.t. aanhuur aansluitende ruimtes op 8e en 12e verdieping, wanneer deze beschikbaar komen.	Ca. 1.396m2 [“bedrijfsruimte Elckerlyc”] is onderhuur en kan worden gebruikt tot maximaal het moment van start herontwikkeling, dat gepland staat voor januari 2025.
Metrage [v.v.o.]	2.023 m²	2.471 m²
Aantal parkeerplaatsen	35	-
Aantal werkplekken	121	144

Compliance: wet- en regelgeving en certificering

Omgevingsdiensten hebben te maken met een veelheid aan generieke informatiewetten, waaraan (op enig moment) uitvoering moet worden gegeven. Deze wetten beogen individueel bij te dragen aan verschillende publieke waarden zoals transparantie, privacy, informatieveiligheid en toegankelijkheid.
Met behulp van interviews hebben wij ons een eerste beeld gevormd over het hoe bij ODRA en ODRN staat met de implementatie en uitvoering van een aantal van deze wetten en voorschriften. Een samenvatting van de gespreksnotities is als bijlage IV toegevoegd. Een aantal opvallende bevindingen zijn hierna beschreven.

- De geïnterviewde functionarissen van beide diensten wijzen op de aanzienlijke impact van alle (aangekondigde) wetgeving in het informatiedomein. Niet alleen waar het gaat over de herkomst van de benodigde middelen voor implementatie en uitvoering, maar ook het belang van tijdige beleidskeuzes en de afstemming met partners en opdrachtgevers.
- Bij beide diensten staat alle wetgeving ‘op de radar’. De eerste impactanalyses zijn gemaakt. In elk geval moet voor de WOO (gedeelte m.b.t. actieve informatieverstrekking) en de WDO door beide diensten het besluitvormingsproces nog worden doorgemaakt.
- ODRA kiest ter voorbereiding een integrale benadering, door 21 informatiewetten te bundelen in een beleids- en uitvoeringsplan dat thans onderhanden is.
- ODRN is partner van ICT Rijk van Nijmegen (iRvN). Onder meer de implementatie van wetgeving omtrent het informatiedomein en informatiebeveiliging ligt voor een deel bij deze centrale organisatie. Hierdoor bestaat bij ODRN de indruk dat de impact van (nieuwe) informatiewetgeving op de organisatie van beperkter is.
- Op grond van de verstrekte informatie is niet gebleken dat beide diensten niet voldoen aan de voorschriften overeenkomstig BIO, AVG en WEP.
  Een aandachtspunt voor beiden is de borging van de Wpg (Wet Politiegegevens).
- Maatregelen om de toegankelijkheid ingevolge de WDT te verbeteren zijn bij beiden in beeld, maar ter zake bestaat er spanning tussen beschikbare capaciteit en gestelde prioriteiten.



FRINGE.

Het lef

OM HET ANDERS TE DOEN

Joris Kok 06-27085523 joris@fringe.works

WWW.FRINGE.WORKS