



Adviesnota raad – openbaar

Onderwerp	Toestemmingsprocedure Omgevingsdienst Groene Metropool
Zaakdossier	Z/25/062262 - D/25/193391
Portefeuillehouder	Wethouder B. van Veldhuizen
Raadsprogramma	1. Evenwichtig en leeftijdsbestendig woon- en leefklimaat
Datum collegebesluit	21 oktober 2025
Afdeling	Leefomgeving
Functie	Beheerder Milieu en Duurzaamheid

Voorstel

Inhoudelijk beslispunt

1. Het college toestemming geven voor het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groene Metropool per 1 januari 2026 en het opheffen van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Regio Arnhem conform bijgevoegd toestemmingsbesluit.
2. Kennisnemen van de aanbiedingsbrief, de reactienota zienswijze Doesburg, de notitie financiële consequenties en het liquidatieplan en het bedrijfsplan.

Financieel beslispunt

n.v.t.

Procedureel beslispunt

n.v.t.

Juridische grondslag

Artikel 1 lid 4 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)

Inleiding

Sinds 2012 is de uitvoering van basismilieutaken ondergebracht bij regionale omgevingsdiensten. De Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) voert voor Doesburg deze wettelijke milieutaken uit. Hieronder vallen vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Naast de milieutaken heeft Doesburg haar bouwtaken bij ODRA belegd. Aanvullend op de uitvoerende VTH-taken heeft ODRA steeds meer een (regionaal) adviserende rol.

In 2023 zijn ODRA en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) een traject gestart om een mogelijke fusie te verkennen. Met een gefuseerde organisatie willen de diensten de dienstverlening optimaliseren, verder professionaliseren en robuustheid naar de toekomst waarborgen. Een gezamenlijke dienst is daarmee beter toegerust voor de huidige en toekomstige maatschappelijke opgaven en de toenemende complexiteit van de VTH-uitvoering. Deze beweging is geheel in lijn met het landelijk verbetertraject VTH (Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel) dat in 2022 naar aanleiding van het rapport van de Commissie van Aartsen is opgesteld.

De fusiegesprekken tussen ODRA en ODRN en de bijbehorende verkenningen hebben geleid tot een ontwerp Gemeenschappelijke Regeling (GR) voor een nieuw op te richten Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM). Deze ontwerp GR en toelichting zijn deze zomer voor zienswijze naar de raden van alle deelnemende gemeentes en de Provinciale Staten toegezonden. Alle zienswijzen zijn inmiddels ontvangen en verwerkt, waarmee de zienswijzenprocedure is afgerond en de definitieve GR ODGM tot stand is gekomen. Hierop volgt de toestemmingsprocedure.

In de toestemmingsprocedure nemen de colleges eerst een voorlopig besluit over de definitieve GR ODGM, waarna toestemming wordt gevraagd aan de raden/Staten voor het treffen van de GR. Na het toestemmingsbesluit van de raden/Staten volgt een definitief besluit van de colleges van Burgemeester en Wethouders/het College van Gedeputeerde Staten. Het college van Doesburg vraagt toestemming aan de raad voor het treffen van de GR ODGM per 1 januari 2026 en in het verlengde hiervan het opheffen van de GR ODRA per 1 januari 2026.

Doel / meetbaar effect

Door het treffen van één (gezamenlijke) GR ODGM en opheffen van de nu bestaande GR-en ODRA en ODGN door alle deelnemers, met als ingangsdatum 1 januari 2026, ontstaat per die datum de nieuwe Omgevingsdienst Groene Metropool. Een nieuwe dienst die uitvoering kan geven aan de vraagstukken en opgaven die op de deelnemers afkomen in een snel veranderende maatschappij. Door besluitvorming tijdig plaats te laten vinden wordt aan de medewerkers van beide diensten zo snel mogelijk duidelijkheid geboden. Door op de korte termijn duidelijkheid te bieden kan de ODGM de bestaande werknemers aan de organisatie blijven binden, wat zeker in de huidige krappe arbeidsmarkt belangrijk is.

Argumenten

1.1 De raad moet het college toestemming geven voor het treffen van de GR ODGM en het opheffen van de GR ODRA.

Het college is bevoegd om de voorgestelde gemeenschappelijke regeling te treffen, mits de gemeenteraad hiervoor toestemming verleent. De raad kan toestemming alleen weigeren



wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1, lid 4, van de Wgr). Hiervan is geen sprake. Aan het treffen van de GR ODGM is het opheffen van de GR ODRA verbonden, waar de raad tevens toestemming voor moet geven.

1.2 Het treffen van één gezamenlijke Omgevingsdienst ODGM door de huidige deelnemers van de ODRN en ODRA past uitstekend bij de landelijke ontwikkelingen op dit gebied.

Het VTH-taakveld wordt steeds complexer. Het vormen van robuustere (grotere) omgevingsdiensten om de kwaliteit van de dienstverlening nu en in de toekomst te waarborgen en te verbeteren is een van de adviezen die de Commissie van Aartsen in haar rapport geeft en is onderdeel van het IBP VTH. Daarnaast past deze nieuwe dienst bij de wens van beide besturen om proactief een stap te zetten in het belang van beide organisaties.

1.3 De definitieve GR-tekst (incl. toelichting op de tekst) is gebaseerd op de huidige GR-teksten van ODRN en ODRA.

De GR-teksten van beide diensten zijn -waar mogelijk- samengevoegd. ODRN en ODRA hebben in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen recentelijk (vorig jaar) de teksten gewijzigd. De tekst is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met verschillende ambtenaren van de huidige deelnemers. Daarnaast zijn alle zienswijzen zorgvuldig bestudeerd en hebben alle deelnemers hier afzonderlijk een reactie op ontvangen.

1.4 De raad heeft reeds een positieve zienswijze over de fusie en de nieuw op te richten GR ODGM gegeven.

Op 2 juli heeft de raad besloten om een positieve zienswijze te geven over de fusie en de nieuw te treffen GR ODGM. Deze afweging is door de raad weloverwogen gemaakt op basis van alle destijds voorhanden stukken, waaronder het bedrijfsplan en de concept GR ODGM. De raad gaf in haar zienswijze een aantal punten mee waarvoor de fuserende organisaties tijdens en na het fusieproces aandacht moeten hebben en blijven houden. In de definitieve stukken zijn geen noemenswaardige aanpassingen gedaan ten opzichte van de conceptstukken waarover de raad haar zienswijze heeft gegeven. De ODRA heeft in haar reactie op de zienswijze beloofd aandacht voor de door de raad aangedragen punten te hebben. Ook de aandachtspunten die de raden van de overige partnergemeentes hebben ingebracht worden door de ODRA in het fusieproces meegenomen. In de aanvullende stukken die ODRA na de zienswijzeprocedure heeft opgeleverd komen geen nieuwe risico's naar voren.

1.5 Het uit laten voeren van de milieubasistaken op het gebied van VTH is een wettelijke verplichting.

Indien Doesburg niet instemt met het vaststellen van de GR ODGM en andere deelnemers doen dit wel in meerderheid, dan ontstaat de situatie dat de ODGM wordt opgericht zonder Doesburg en dat Doesburg geen gebruik meer kan maken van de diensten van de huidige omgevingsdienst. In dat geval kan Doesburg de verplichting worden opgelegd om alsnog aan te sluiten bij een omgevingsdienst.



2.1. Het is wenselijk dat de raad kennisneemt van de aanbiedingsbrief, de reactienota zienswijze, de notitie financiële consequenties, het (financiële) liquidatieplan en het bedrijfsplan.

- Het betreft de aanbiedingsbrief -aan het college- voor de stukken voor deze toestemmingsprocedure ODGM.
- In de reactienota wordt ingegaan op de door de raad ingediende zienswijze.
- De ingediende zienswijzen van de raden en staten hebben geleid tot een notitie over de financiële consequenties.
- Het liquidatieplan vormt een gedetailleerd en juridisch kader voor de afwikkeling van de oude regelingen en de overdracht naar ODGM. ODGM neemt per 1 januari 2026 alle taken, bezittingen, verplichtingen en contracten van ODRN en ODRA over. De beide oude regelingen worden administratief leeg achtergelaten en daarna formeel beëindigd. Liquidatie (en opheffing) van de twee oude GR-en vindt plaats nadat de nieuwe GR is opgericht. De financiële liquidatie van de twee organisaties is een sluitstuk van de overgang naar de nieuwe organisatie.
- Het bedrijfsplan bevat een beschrijving van de toekomstige organisatie, een rudimentaire begroting, een fusiebegroting en een beschrijving van de risico's en beheersmaatregelen. De fusiebegroting is een incidentele begroting. De verwachting is dat er grotendeels dekking is voor de fusiekosten, met name door rijks gelden. De rudimentaire begroting is een optelsom van de huidige begrotingen van de ODRA en ODRN. Het ontwerp-bedrijfsplan is voorgelegd in het kader van de zienswijzeprocedure. Toestemming van de gemeenteraad voor vaststelling is hiervoor niet nodig.

Kanttekeningen

1.1 Er zijn nog onzekerheden in de kostendekkendheid en uitvoering van fase 3 van het fusietraject (de daadwerkelijke integratie van processen en systemen).

De kosten van fase 1 en 2¹ zijn volledig gedekt. Vanaf 1 januari 2026 start fase 3: de daadwerkelijke integratie van processen en systemen. Om het gewenste tempo en samenhang in de realisatie van deze fase te waarborgen, is bij de provincie Gelderland aanvullend een incidentele bijdrage van € 1 miljoen aangevraagd. Deze gevraagde provinciale bijdrage is nog niet definitief toegezegd. Indien deze middelen niet worden toegekend, zal fase 3 (doorontwikkeling organisatie ODGM) vertraging oplopen en/of zal het ambitieniveau moeten worden bijgesteld. Indien dit het geval is, worden de scenario's aan de besturen voorgelegd, zodat keuzes transparant en zorgvuldig worden gemaakt. Tegelijkertijd kan een versneld tempo van doorontwikkeling leiden tot extra kosten en inzet van capaciteit. Uitgangspunt is dat alle kosten voor fase 3 binnen de eigen begroting ODGM worden opgevangen.

1.2 In een grotere GR hebben de individuele deelnemers een minder grote inhoudelijke inbreng.

Na een fusie heeft de nieuwe GR ODGM 17 deelnemers in plaats van de 11 deelnemers die de ODRA nu telt. De individuele stem van de deelnemers zal daarmee in verhouding minder zwaar wegen. Als vrij kleine gemeente (1 stem) neemt onze invloed in de GR, net als bij de

¹ Fase 1 van het fusieproces betreft het "richten" van de nieuwe organisatie. In deze fase is de strategische koers bepaald en zijn de contouren van de fusieorganisatie geschetst. Fase 2 betreft het "inrichten" van de fusieorganisatie, waarin de plannen concreet worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

overige deelnemers, waarschijnlijk af. In de GR is vastgelegd dat alle besluiten worden genomen met minimaal twee derde meerderheid, uitgebracht door minimaal 9 leden van het Algemeen Bestuur, tenzij de Wet of de regeling anders bepalen.

Financiën

De in de rudimentaire begroting ODGM gepresenteerde deelnemersbijdrages zijn gebaseerd op een optelsom van de huidige begrotingen van ODRA en ODRN (2025). Uitgangspunt hierbij is dat de huidige dienstverlening (lees: beschikbare uren) minimaal wordt gecontinueerd.

De fusie van ODRA en ODRN tot ODGM wordt budgettair neutraal ingericht en is in de kern een investering in kwaliteit, robuustheid en toekomstbestendigheid. De kosten van fase 1 en 2 zijn volledig gedekt. Voor fase 3 is een incidentele bijdrage bij de provincie Gelderland aangevraagd om de integratie versneld en in samenhang uit te kunnen voeren. Indien deze middelen niet worden toegekend, zal fase 3 vertraging oplopen. Indien dit het geval is, worden de scenario's aan de besturen voorgelegd, zodat keuzes transparant en zorgvuldig worden gemaakt.

De kernboodschap is dat de fusie niet leidt tot hogere structurele lasten, maar juist bijdraagt aan een sterkere organisatie die in staat is om maatschappelijke en wettelijke opgaven beter, sneller en professioneler uit te voeren.

Uitvoering

Planning

Het college heeft een voorlopig besluit genomen over de definitieve GR en vraagt toestemming aan de raad voor het treffen van de GR. Na het toestemmingsbesluit van de raad volgt het definitief besluit van het college voor het treffen van de GR ODGM per 1 januari 2026. In het verlengde hiervan besluit het college de GR ODRA op te heffen per 1 januari 2026.

Communicatie

Het intrekken van de huidige GR-teksten ODRA en ODRN en de nieuwe GR-tekst ODGM moet worden gepubliceerd. 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 directeurs van beide diensten besproken in de verschillende vergaderingen van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur. Ook vindt er intensief afstemming plaats met de ambtelijk opdrachtgevers. Voor medewerkers van de diensten organiseren de diensten op verschillende momenten informatiebijeenkomsten.

Evaluatie

In de GR-tekst ODGM is opgenomen dat de gemeenschappelijke regeling in ieder geval elke vier jaar wordt geëvalueerd; deze evaluatie vindt plaats in het laatste jaar van een raadsperiode.



Bijlage(n)

- Bijlage 1: GR ODGM
- Bijlage 2: Toelichting GR ODGM
- Bijlage 3: Reactienota op de zienswijze Doesburg bij de ontwerp GR-ODGM en ontwerp-Bedrijfsplan ODGM
- Bijlage 4: Notitie financiële consequenties fusie ODGM
- Bijlage 5: -
- Bijlage 6: Bedrijfsplan 'Op weg naar een nieuwe Omgevingsdienst'
- Bijlage 7: Liquidatieplan ODRA
- Bijlage 8: Aanbiedingsbrief toestemmingsprocedure ODGM
- Bijlage 9: Concept raadsbesluit