

Aanscherping toekomstvisie ODVeluwe in Gelderse opschalingsdiscussie

10 januari 2025

Inleiding

Vanuit het landelijk traject 'Versterking VTH-stelsel' zijn eisen voor een [robuuste omgevingsdienst](#) (hierna: OD) vastgesteld. Eén van de eisen is dat OD's over een minimale omvang (in menskracht en middelen) beschikken. Met de fusie op 1 januari 2024 voldoet ODVeluwe aan deze ondergrens; op aantal andere eisen heeft ODVeluwe nog stappen te zetten. Iedere OD staat voor de opgave om op 1 april 2026 aan alle robuustheidsopgaven te voldoen.

In aansluiting op het landelijke traject 'Versterking VTH-stelsel' heeft de [provincie Gelderland](#) in juli 2024 haar [visie op het organisatorische landschap](#) van VTH-uitvoering gepresenteerd. De provincie heeft hiervoor een aantal scenario's onderzocht en geconcludeerd dat de kwaliteit van de VTH-uitvoering gebaat is bij de bundeling van taken bij minder uitvoeringsdiensten. De provincie geeft daarbij de voorkeur aan één gezamenlijke OD op de Gelderse schaal voor zowel provinciale als gemeentelijke VTH-taken. Dit vormt voor de provincie het uitgangspunt voor de vervolgesprekken met gemeenten en OD's.

Op 12 september 2024 besprak het Algemeen Bestuur van ODVeluwe de opschalingsambitie van de provincie Gelderland. Dit gebeurde aan de hand van de notitie 'Update plan van aanpak robuustheid ODVeluwe', waarin de [hoofdpijnen van de toekomstvisie van ODVeluwe](#) vanuit de Gelderse opschalingsdiscussie waren beschreven. De kern van deze visie is dat ODVeluwe positief en constructief staat tegenover verdere opschaling in Gelderland, maar geen toegevoegde waarde of draagvlak ziet voor één enkele dienst op provinciale schaal. Wel ziet ODVeluwe op termijn mogelijkheden voor andere vormen van opschaling.

De OD's in Gelderland staan binnen het landelijke traject van 'Versterking VTH-stelsel' in de bijzondere belangstelling. Het Gelders model, met kleinere schaalniveaus, wijkt af van de oorspronkelijke gedachte om OD's op de schaal van veiligheidsregio's te organiseren. Door deze kleinere schaalniveaus zal het voor sommige Gelderse OD's lastig zijn om zelfstandig te voldoen aan de landelijke norm van robuuste omvang. Dit gegeven raakt in beginsel alle Gelderse OD's.

Ook de OD Veluwe denkt na over haar toekomst in het licht van de Gelderse opschalingsdiscussie, zoals ook blijkt uit de hoofdpijnen van haar toekomstvisie. Met deze notitie gaat ODVeluwe een stap verder en komt met een [aanscherping van de visie](#). ODVeluwe heeft hiervoor [drie redenen](#):

1. [Verantwoordelijkheid nemen](#): ODVeluwe is één van de Gelderse OD's en vanuit die positie is het logisch om constructief mee te denken over het organisatorische landschap van de VTH-uitvoering in algemene zin en naar individuele, aangrenzende OD's in specifieke betekenis.
2. [Regie voeren](#): ODVeluwe wil 'aan de bal zijn' en regie behouden over opschalingsontwikkelingen binnen de provincie, een rol die het Algemeen Bestuur in december 2024 ook heeft benadrukt.
3. [Belang van groei](#): ODVeluwe voldoet aan de landelijke norm van robuuste omvang maar de marge is niet groot. Dit betekent dat groei van ODVeluwe profijtelijk kan zijn. Kwantitatief door te ontwikkelen naar een middelgrote OD in Nederland. Kwalitatief door het versterken van de uitvoering én van de bedrijfsvoering. Op dit laatste punt ziet ODVeluwe een groei naar een 'self-service' dienst die alle relevante bedrijfsvoeringstaken in eigen huis heeft zodat meer zelfstandig invulling en sturing kan worden gegeven aan relevante opgaven op het terrein van business intelligence, data gestuurd werken en kunstmatige intelligentie.

Deze notitie biedt een aangescherpte visie op de toekomst van ODVeluwe binnen de Gelderse opschalingsdiscussie. De visie dient als leidraad in gesprekken met andere OD's en betrokken partijen in Gelderland. Tegelijk is het een *uitnodiging aan aangrenzende OD's* om samen kansen en mogelijkheden te verkennen. De voorzitter van ODAchterhoek heeft al informeel aangegeven open te staan voor een gezamenlijke verkenning. Na behandeling door het Algemeen Bestuur van ODVeluwe zal deze notitie worden gedeeld met het bestuur van aangrenzende OD's, evenals met het Ministerie van IenW en Gedeputeerde Staten van Gelderland.

Hoofddlijnen visie op toekomst ODVeluwe (augustus 2024)

De visie van de provincie Gelderland op het organisatorische landschap van VTH-uitvoering was aanleiding voor ODVeluwe om haar kijk op de toekomst van ODVeluwe in het licht van de opschalingsdiscussie op te stellen.

- *Opschaling op termijn kan*: ODVeluwe beschouwt verdere opschaling op termijn als een mogelijkheid, maar niet als een directe noodzaak. ODVeluwe heeft een positieve en constructieve grondhouding ten opzichte van een verdere opschaling in Gelderland.
- *Belangrijke voorwaarden*: Zowel voor de huidige situatie als bij eventuele opschaling acht ODVeluwe de volgende voorwaarden essentieel:
 - *Inhoud centraal stellen*: De omgevingsdienst moet aansluiten bij de identiteit en specifieke gebiedsopgaven van de regio.
 - *Behoud van bestuurbaarheid*: Een effectieve en efficiënte aansturing vereist een zekere mate van homogeniteit in bestuurscultuur binnen de organisatie.
 - *Waarborging van nabijheid*: De kwaliteit en het succes van de dienst zijn afhankelijk van intensieve samenwerking en interactie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer.
 - *Financiële haalbaarheid*: Verdere opschaling moet minimaal budgettair neutraal zijn voor de deelnemende partijen, met oog voor het financiële perspectief van gemeenten.
- *Eén Gelderse OD is niet logisch*: De vorming van één omgevingsdienst voor de gehele provincie sluit moeilijk aan bij de door ODVeluwe gestelde voorwaarden.
- *Drie ontwikkelingsrichtingen*: ODVeluwe ziet drie – in de tijd gefaseerde – mogelijke ontwikkelingsrichtingen voor de toekomst van ODVeluwe (en andere OD's)
 1. *Optimaliseren van huidige 'groene' ODVeluwe*. De komende periode ligt de focus op het verder bouwen aan en optimaliseren van een 'groene' ODVeluwe.
 2. *Naar een gebiedsdekkende Veluwse OD*. Op termijn biedt een bredere Veluwse dienst perspectief, bijvoorbeeld door samenvoeging met (delen van) OD De Vallei, passend bij de Veluwse gebiedsopgaven.
 3. *Naar een Omgevingshuis*. Deze richting sluit aan bij de ontwikkeling binnen de Veiligheidsregio waarbij voor Noord- en Oost Gelderland op termijn mogelijk wordt toegewerkt naar drie centrale locaties in het werkgebied (Apeldoorn, Harderwijk en Doetinchem). Naast de mogelijkheden om de bedrijfsvoering te versterken, is een bundeling van omgevingstaken (veiligheid, milieu en gezondheid) in een nieuw concept van 'Omgevingshuis' een interessante gedachte. Binnen de Veiligheidsregio opereren zowel ODVeluwe als ODAchterhoek.
- *Flexibele samenwerking*: ODVeluwe hecht grote waarde aan gerichte en flexibele samenwerking op verschillende schaalniveaus, zoals de Stedendriehoek, het landsdeel Oost en het landelijke netwerk OD.nl. De samenwerking binnen het Gelders Stelsel moet zich ontwikkelen tot een vrijwillig model, gebaseerd op toegevoegde waarde en flexibiliteit.

Aanscherping visie op toekomst ODVeluwe (januari 2025)

De kern van de visie blijft onveranderd, met op korte termijn een duidelijke focus op het verder versterken en optimaliseren van een 'groene' ODVeluwe. Nieuwe inzichten zorgen voor een gewenste aanscherping, deze hebben vooral betrekking op aanvullende perspectieven, accentverschuivingen en een verdieping van de bestaande visie.

'Naar een Omgevingshuis' in het juiste perspectief

Deze ontwikkelingsrichting schetst een langetermijnperspectief en omvat drie verschillende en waarschijnlijk gefaseerde bewegingen. Als eerste een geografische aansluiting van de OD's bij de grenzen van de Veiligheidsregio Noord-Oost Gelderland waarbinnen ODVeluwe en ODAchterhoek actief zijn. Een tweede beweging kan bestaan uit een bedrijfsmatige bundeling om op het vlak van huisvesting/locaties en bedrijfsvoering synergie te creëren. Een derde beweging heeft betrekking op het versterken van de inhoudelijk samenhang tussen omgevingstaken, zoals veiligheid, milieu en gezondheid.

Voorkeursoriëntatie

De toekomstvisie voor ODVeluwe richt zich op *twee logische scenario's* bij eventuele opschaling. Enerzijds 'naar een gebiedsdekkende Veluwe OD waarbij de focus ligt op samenwerking met OD De Vallei. Anderzijds 'naar een Omgevingshuis' waarbij in dit scenario een Veiligheidsregio-dekkende OD wordt gevormd, met ODAchterhoek als partner.

Op inhoudelijk vlak vertonen ODVeluwe en OD De Vallei sterke gelijkenissen. De opgaven, kenmerken van het werkgebied en het type bedrijvigheid zijn vergelijkbaar. Hierdoor lijkt OD De Vallei op het eerste gezicht de meest voor de hand liggende partner. Tegelijkertijd liggen er ook relatief veel inhoudelijke overeenkomsten met het werkgebied van ODAchterhoek (veel agrarische bedrijvigheid, Natura 2000) en spelen ook andere *factoren in de voorkeursoriëntatie* een rol:

- *Takenpakket*: Het takenpakket van ODAchterhoek en ODVeluwe zijn nagenoeg gelijk en te typeren als 'milieu-gerelateerd'. Het takenpakket van OD De Vallei is anders van opbouw en bestaat voor aanzienlijk deel uit bouwtaken.
- *Bestuurlijke intentie*: Binnen ODAchterhoek lijkt bestuurlijke bereidheid en ruimte aanwezig om samen met ODVeluwe de mogelijkheden van verdere samenwerking te verkennen.
- *Historische verbinding*: ODVeluwe heeft in het verleden ook een oriëntatie naar het oosten gehad. Bij de oprichting waren de gemeenten Zutphen en Lochem bijvoorbeeld onderdeel van het proces, hoewel zij uiteindelijk voor de Achterhoek kozen vanwege een ander bedrijfsmodel.
- *Strategie OD De Vallei*: OD De Vallei lijkt te streven naar het behoud van zelfstandigheid of een samenwerking met Arnhem of de regio Foodvalley, wat een andere strategische richting vertegenwoordigt.
- *Bestuurlijke drukte*: Een Veiligheidsregio-dekkende OD biedt mogelijkheden om bestuurlijke drukte te verminderen door duidelijke afspraken over taak- en portefeuillevverdeling tussen de OD en de Veiligheidsregio.

Hoewel de sterke inhoudelijke overeenkomsten met OD De Vallei blijven bestaan, verschuift de voorkeursoriëntatie van ODVeluwe meer *richting ODAchterhoek*. Deze keuze op termijn sluit mogelijk beter aan bij gedeelde strategische doelen, bestuurlijke intenties en de mogelijkheid om een gezamenlijke langetermijnvisie te ontwikkelen.

Enigszins gelijk niveau is essentieel

Een belangrijke voorwaarde voor ODVeluwe bij verdere opschaling is dat deze minimaal budgettair neutraal moet zijn voor de deelnemende partijen. Dit geldt naar verwachting ook voor andere omgevingsdiensten binnen een eventuele opschaling. Twee aanscherpingen zijn hierbij van belang:

1. *Structurele versus incidentele kosten*: Budgettaire neutraliteit heeft betrekking op de structurele uitvoeringskosten en niet op incidentele kosten die met de opschaling of fusie

gepaard gaan. Het opschalen of fuseren brengt onvermijdelijk incidentele kosten met zich mee, met een geschatte indicatie van ongeveer € 1 miljoen.

2. *Vergelijkbaar kwaliteits- en uitvoeringsniveau*: Budgettaire neutraliteit kan alleen worden gegarandeerd als de betrokken partijen qua kwaliteits- en uitvoeringsniveau enigszins gelijkwaardig zijn. Indien dit niet het geval is, kan dit leiden tot financiële risico's of noodzakelijke investeringen voor één van de partijen.

Om onaangename verrassingen in een later stadium te voorkomen, is het van belang om in een verkenning niet alleen de mogelijkheden en bestuurlijke intenties te onderzoeken, maar ook de kwaliteits- en uitvoeringsniveaus van de betrokken diensten.

Vormen van opschaling

Hoewel opschaling vaak wordt geassocieerd met een volledige fusie, zijn er diverse varianten denkbaar. Zowel in de vorm als in de tijd gezien. De vormen variëren van lichte verbinding tot volledige integratie. Enkele voorbeelden van mogelijke opschalingsvormen zijn:

- *Samenwerking op specifieke taken*: Gezamenlijke uitvoering van bepaalde operationele of bedrijfsvoeringstaken.
- *Taakuitwisseling*: Werken volgens het model van 'Samen En Toch Apart', waarbij diensten specifieke taken van elkaar overnemen.
- *Organisatorische fusie met twee juridische entiteiten*: Eén operationele omgevingsdienst (OD), maar met behoud van de bestaande gemeenschappelijke regelingen (GR). Dit model lijkt op een ambtelijke gemeentelijke fusie.
- *Bestuurlijk-juridische fusie met twee werkorganisaties*: Eén GR, maar met twee afzonderlijke operationele diensten.
- *Volledige fusie*: Integrale samenvoeging tot één organisatie met één juridische entiteit.

Binnen deze vormen zijn weer uiteenlopende inrichtingsvarianten denkbaar. Het is daarom belangrijk om bij een verkenning af te spreken welke opschalingsvormen betrokken moeten worden.

Regie nemen: van visie naar actie

Regie voeren betekent helder maken welke stappen worden ondernomen. Als eerste stap wordt deze visie gedeeld met alle relevante partijen binnen de Gelderse opschalingsdiscussie. Specifiek richting ODAchterhoek wordt een expliciete uitnodiging gedaan om gezamenlijk een verkenning te starten. Deze verkenning richt zich op de vraag: "*Waar kunnen we elkaar versterken en wat is hiervoor nodig en mogelijk?*" In deze verkenning kunnen de volgende thema's aan bod komen:

- Bestuurlijke intentie en condities van deelnemers
- Verkenning van het kwaliteits- en uitvoeringsniveau
- Beelden bij de verschillende opschalingsvormen
- Inventarisatie van overeenkomsten en verschillen in de uitvoeringsorganisatie
- Advies over kansen, bestuurlijke keuzes en vervolgstappen

De regierol omvat ook het aangaan van *gesprekken met andere belanghebbenden* binnen het Gelderse VTH-stelsel, zoals de provincie, andere omgevingsdiensten, gemeenten en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Met deze toekomstvisie laat ODVeluwe zien welke positie en rol zij wil innemen in de Gelderse opschalingsdiscussie. Het doel is om in 2025 een beweging in gang te zetten. De uitnodiging aan ODAchterhoek voor een gezamenlijke verkenning is een concreet voorbeeld van dit streven. En als de beweging uitblijft? Dan gaat ODVeluwe verder met waar zij mee bezig is, het verder bouwen en optimaliseren van een sterke, groene ODVeluwe.