Raadsvoorstel

Raadsvergadering	**Keten en opsteller**
5 juni 2023	Keten Ruimte
Commissie	R. Oosterhof
15 mei 2023	**Portefeuillehouder**
	K.D.J. Castelein
	Programma
	2

Onderwerp
Zienswijzen ontwerptekst Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe

Voorstel
1) Kennis te nemen van het ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe en daartegen de bijgevoegde (positieve) zienswijze in te dienen bij het college;
2) Kennis te nemen van het "Bedrijfsplan voor een Omgevingsdienst Veluwe d.d. 8 juni 2022", inclusief bijbehorend "Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024".

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

In 2020-2021 zijn de gemaakte afspraken tegen het licht gehouden door de Commissie van Aartsen. Het rapport is zeer kritisch over het huidige VTH-stelsel en geeft tien adviezen voor verbeteringen. Het Rijk (en partners) heeft negen van de tien adviezen overgenomen. Naar aanleiding van het rapport is een landelijk verbetertraject gestart, het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (hierna: IBP) waarin alle landelijke partijen samenwerken om het VTH-stelsel te verbeteren. Naast deze landelijke ontwikkelingen was al een traject gestart om de bestaande samenwerking tussen Omgevingsdienst Noord-Veluwe (hierna: ODNV) en Omgevingsdienst Veluwe IJssel (hierna: OVIJ) te evalueren. Beide omgevingsdiensten hebben vanaf de oprichting samengewerkt en zijn landelijk gezien de twee kleinste omgevingsdiensten. Bij beide diensten bleek dat met de huidige werkwijze in de toekomst niet meer kan worden voldaan aan de eisen die de externe ontwikkelingen en de eigen deelnemers aan hen stellen. Er is onvoldoende bezetting op cruciale functies en invulling geven aan de landelijke kwaliteitseisen wordt steeds moeilijker.

In een breed bestuurlijk overleg in september 2021 is afgesproken te laten onderzoeken of fusie tussen beide diensten antwoord zou kunnen geven op de situatie. De bestuurders van beide diensten

hebben hierin de regie genomen. Zij wilden de landelijke ontwikkelingen niet afwachten, maar proactief een stap zetten in het belang van beide organisaties. In 2022 is aan de hand van een onderzoeksrapport bestuurlijk geconcludeerd dat er voldoende reden en draagvlak was om een fusietraject in te gaan. De inrichtingsfase is nu in volle gang.
De Omgevingsdienst Veluwe (hierna: ODVeluwe) wordt opgericht om beter te kunnen voldoen aan de huidige én toekomstige maatschappelijke vraagstukken en opgaven. Doel is een robuuste omgevingsdienst neer te zetten, die vanuit eigen overtuiging, visie en kracht werkt. Een omgevingsdienst, die voldoet aan de eisen die volgen uit het IBP en die kan bijdragen aan de stevige transitieopgaven waar we mee te maken hebben. De ambities die beiden omgevingsdiensten gezamenlijk hebben, sluiten aan bij de landelijke ontwikkelingen.

Beoogd effect
Door alle deelnemers van de ODNV en OVIJ één (gezamenlijke) Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe vast te laten stellen – met als ingangsdatum 1 januari 2024 – wordt per die datum ODVeluwe opgericht. 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, kan aan medewerkers van beide diensten zo snel mogelijk duidelijkheid worden geboden. Zorgvuldigheid staat hierbij voorop. Daarbij komt dat het zeker in de huidige, krappe arbeidsmarkt belangrijk is snel helderheid te bieden.

Bevoegdheid/Juridisch kader
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noord-Veluwe / Veluwe IJssel
- Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
- Gemeentewet

Volgens artikel 1, lid 1 van de Wgr kan een gemeenschappelijke regeling getroffen worden ter behartiging van een of meer bepaalde belangen van die gemeenten. Hiertoe zendt het college van burgemeester en wethouders het ontwerp van de regeling toe aan de raden (art. 1, lid 2, van de Wgr). Raden zijn bevoegd hier een zienswijze over uit te brengen (art. 1, lid 3, van de Wgr). Het college van burgemeester en wethouders gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1, lid 4, van de Wgr).

Eerdere besluitvorming en kaders
Niet van toepassing

Argumenten
Het oprichten van één gezamenlijke ODVeluwe door de huidige deelnemers van de ODNV en OVIJ past uitstekend bij de landelijke ontwikkelingen op dit gebied (rapport Commissie van Aartsen en het IBP). Daarnaast past deze nieuwe dienst bij de wens van beide besturen om proactief een stap te zetten in het belang van beide organisaties. Het college is bevoegd de gemeenschappelijke regeling te treffen, mits uw raad hiervoor toestemming verleend . Alvorens uw raad om toestemming kan worden gevraagd is het ingevolge artikel 1, lid 4 Wgr verplicht het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling aan uw raad voor te leggen, zodat u in staat wordt gesteld een zienswijze in te kunnen dienen over deze regeling. Afhankelijk van de zienswijzen die door de raden van alle deelnemers kunnen worden uitgebracht, zal het ontwerp van de gemeenschappelijke regeling mogelijk worden aangepast. Het is de verwachting dat na de zomer het college zal worden gevraagd de gemeenschappelijke regeling te treffen en de ‘oude’ GR-ODNV op te heffen. Op dat moment zal het college uw raad daarvoor om toestemming vragen. Bij dit voorstel en concept-raadsbesluit is ook een concept-zienswijzebrief toegevoegd.

De voorgestelde ontwerptekst van de Gemeenschappelijke regeling inclusief toelichting, is gebaseerd op de huidige GR-teksten van de ODNV en OVIJ. Deze zijn waar mogelijk samengevoegd. Dankzij de ervaring van de afgelopen jaren kon uit beide teksten het beste worden gehaald en zijn delen verwijderd die in de praktijk niet goed werkten of overbodig bleken. De tekst is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met medewerkers van de huidige deelnemers en de tekst is bovendien op 30 maart jl. afgestemd met het gemeenschappelijke opdrachtgeversoverleg.

De voorliggende ontwerptekst sluit aan bij de Omgevingswet en is volledig aangepast aan de eisen van de nieuwe Wgr. In hoofdstuk 6 (informatie en verantwoording) zijn hiertoe verschillende artikelen opgenomen. Art. 23 regelt de informatieplicht, art. 24 beschrijft het uitbrengen van een zienswijze door de raad, art. 26 gaat in op participatie door ingezetenen en belanghebbenden en art. 27 regelt de evaluatie. In de toelichting op de artikelen kunt u hier meer over lezen. Het onderwerp “adviescommissie” is niet specifiek opgenomen in de regeling. Volgens de Wgr hoeft dit niet, maar zijn raden desgewenst vrij een adviescommissie op te richten. Dit kan overigens alleen in afstemming met de andere deelnemers van een gemeenschappelijke regeling. Mocht hiertoe de (gezamenlijke) behoefte ontstaan, dan wordt hierin voorzien. Op dit moment vinden wij het echter nog te vroeg hiertoe over te gaan; het is raadzaam eerst de ontwikkeling van ODVeluwe af te wachten en te volgen. Bij de evaluatie - of eerder op uw initiatief - zal hieraan aandacht worden besteed.

Aangezien de inrichting van de nieuwe ODVeluwe in volle gang is, is een aantal praktische zaken op dit moment nog niet duidelijk. Zo maken OVIJ en ODNV op dit moment gebruik van faciliteiten van hun beider gastheren (Apeldoorn en Nunspeet). Hoe we dit voor ODVeluwe inrichten, wordt onderzocht. Hierdoor kan het zijn dat er alsnog kleine aanpassingen nodig zijn in de voorliggende ontwerp GR-tekst. Voorbeeld hiervan is art. 34 van de GR ODVeluwe dat ziet op het inrichten van een archief; de exacte locatie is nu nog niet bekend.

Het “Bedrijfsplan voor een Omgevingsdienst Veluwe d.d. 8 juni 2022”, inclusief bijbehorend “Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024” stellen wij graag ter kennisname aan uw raad beschikbaar. Hierin kunt meer lezen over de ontwikkeling van ODVeluwe en vindt u onder meer de ontwerpbegroting ODVeluwe 2024.

Aangezien ODVeluwe formeel nog niet bestaat, kan op dit moment het gebruikelijke traject voor het vaststellen van de begroting niet worden gevolgd. Dit is een bijzondere, eenmalige situatie. Na de oprichting van ODVeluwe per 1 januari 2024 kan het reguliere traject weer worden gevolgd, waarbij uw raad over (toekomstige) begrotingen zoals gebruikelijk een zienswijze kan geven.

Kanttekeningen
In het collegevoorstel Mogelijkheid tot indienen zienswijze op de jaarstukken 2022 en de programmabegroting 2024-2027 van de ODNV wordt toegelicht dat de financiële gevolgen van de fusie bijna volledig zijn verwerkt in de Programmabegroting 2024 – 2027 van de ODNV. Ondanks dat het gebruikelijke traject voor de vaststelling van de begroting van de gefuseerde dienst niet kan worden gevolgd, zijn de uitkomsten ervan bekend en verwerkt in de Meerjarenbegroting van de ODNV.

Het uit laten voeren van de basistaken op het gebied van VTH is een wettelijke verplichting. Indien uw raad na de zienswijzeperiode uiteindelijk niet kunt instemmen met de voorgelegde GR ODVeluwe en andere deelnemers doen dit wel, dan ontstaat de situatie dat de ODVeluwe wordt opgericht en wij geen gebruik meer kunnen maken van de diensten van de omgevingsdienst. In dat geval kunnen we van de Minister de verplichting opgelegd krijgen alsnog aan te sluiten bij een omgevingsdienst.

Financiën

Zoals u heeft kunnen lezen, is de indicatieve begroting uit het Bedrijfsplan aangepast en uitgewerkt in de begroting ODVeluwe 2024 (zie Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024). De in de begroting ODVeluwe 2024 gepresenteerde deelnemersbijdrages en beschikbare uren zijn gebaseerd op een begroting die vooral de optelsom is van de huidige begrotingen van OVIJ en ODNV (2024) en enkele specifieke kosten, die gerelateerd zijn aan de fusie.

De keuzes die in de loop van het jaar 2023 worden gemaakt over de inrichting van ODVeluwe, het kwaliteitsniveau van de producten en in relatie hiermee de productnormen van ODVeluwe, kunnen leiden tot andere (financiële) bijdrages (en beschikbare uren) dan in de begroting ODVeluwe 2024 gepresenteerd. De beperkt verhoogde deelnemersbijdrage ten opzichte van de ontwerpbegroting ODNV 2024 is verklaarbaar door vertaling van de uitgangspunten uit het bedrijfsplan (o.a. ontwikkelkosten, schaalsprong, onvoorzien) en sluit aan bij alle landelijke ontwikkelingen op dat vlak. De lichte toename van de beschikbare uren is het gevolg van schaalvoordelen van de fusie maar dit moet vooral als indicatief worden gezien. Uitgangspunt hierbij is dat de huidige dienstverlening (lees: beschikbare uren) minimaal wordt gecontinueerd

Daarnaast is er een fusiebegroting (zie Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024). Het gaat hier om eenmalige extra kosten, die voorafgaand aan de fusie worden gemaakt en daarom niet ten laste van ODVeluwe komen. Deze lasten komen voor rekening van de huidige omgevingsdiensten. Beide diensten hebben in dekking van de huidige fusiebegroting voorzien.

Op dit moment zijn de kosten als gevolg van de implicaties van het sociaal plan nog niet bekend. Indien nodig moeten hier nog aanvullende financiële afspraken over gemaakt worden, maar alleen als deze kosten niet gedekt kunnen worden uit de geraamde eenmalige kosten. Vooralsnog zijn er geen indicaties dat hier sprake van zal zijn. De eventuele frictiekosten zijn kosten voor de latende organisaties en maken geen onderdeel uit van deze fusiebegroting.

Communicatie
Uw zienswijze zal door het college in ontvangst worden genomen. De deelnemende colleges zullen op basis van alle ontvangen zienswijzen van de raden in overleg met elkaar treden over het doorvoeren van mogelijke wijzigingen in de ontwerptekst van de Gemeenschappelijke regeling.

Het intrekken van de huidige GR-teksten ODNV en OVIJ en de nieuwe GR-tekst ODVeluwe moet worden gepubliceerd. OVIJ/ODNV dragen hier te zijner tijd zorg voor.

Verdere communicatie zal verlopen via de voorzitters van beide algemeen besturen; die overigens ook deelnemen aan de stuurgroep, waarin alle ontwikkelingen aangaande de fusie worden besproken. Tevens is een coördinerend gemeentesecretaris hierbij betrokken. De voortgang van het proces wordt daarnaast door de directeuren 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 worden op verschillende momenten informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Uitvoering
De inrichtingsfase om te komen tot ODVeluwe is in volle gang. De opgave is een ODVeluwe die op 1 januari 2024 juridisch, fiscaal, bedrijfsmatig zodanig gereed en operationeel is, dat de taakuitvoering en dienstverlening richting haar deelnemers kan plaatsvinden. Een groot aantal zaken dient geregeld zijn om per 1 januari 2024 goed te kunnen starten:

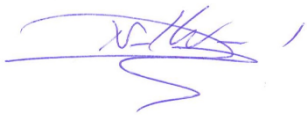
- Opstellen of aanpassen van benodigde regelingen en mandaten om als bestuur ODVeluwe en als organisatie de uitvoering te kunnen verzorgen. Hiertoe behoort onder meer het vaststellen van een dienstverleningsovereenkomst per partner en het mandaatbesluit. Het mandaatbesluit regelt dat het bestuur ODVeluwe over de juiste bevoegdheden beschikt om de taken te kunnen uitvoeren.

De colleges worden na de zomer 2023 gevraagd om het mandaatbesluit te nemen waarbij het uitgangspunt is dat er een uniform mandaat voor de gehele regio wordt gehanteerd;

- Het inrichten van en bouwen aan de nieuwe organisatie door keuzes te maken over het management, de opbouw van de afdelingen, het stroomlijnen van de werkprocessen en werkwijze et cetera. Het op te stellen inrichtingsplan geeft hieraan sturing en de uitvoering geschiedt in samenwerking met de medewerkers;
- Het plaatsen van medewerkers op de juiste plek / functie binnen de nieuwe organisatie waarbij de bestaande rechten van de medewerkers en de werkgelegenheid zijn geborgd. Het komen tot een sociaal plan als aanvulling op het Gelderse sociaal statuut is een belangrijke eerste stap. De plaatsing van medewerkers vindt gefaseerd plaats. De inzet is het management rond de zomer van 2023 te benoemen. De plaatsing van de overige medewerkers vindt daarna plaats. Het Sociaal Statuut Gelderse Omgevingsdiensten 2020 is hierbij van toepassing. Daarnaast komt er een Sociaal Plan; deze is op maat gemaakt voor de fusiesituatie van ODNV en OVIJ.
- Het inrichten van de bedrijfsvoering. De huidige omgevingsdiensten hebben de ondersteunende processen/bedrijfsvoering op een bepaalde manier georganiseerd. Voor ODVeluwe zijn keuzes nodig om tot een geïntegreerde bedrijfsvoering te komen. Hiertoe behoort ook de vraag wat doet de ODVeluwe zelf en wat wordt ingekocht, en dit vervolgens ook uitvoeren.

In de ontwerp GR-tekst ODVeluwe is opgenomen dat de gemeenschappelijke regeling elke vier jaar wordt geëvalueerd; deze evaluatie vindt plaats in het laatste jaar van een raadsperiode (art. 27 van de GR ODVeluwe).

Hattem, 25 april 2023
Het college van burgemeester en wethouders van Hattem,
de secretaris, de burgemeester,





Bijlagen

1) Aanbiedingsbrief besluitvorming ODVeluwe
2) Ontwerptekst Gemeenschappelijke Regeling ODVeluwe
3) Concept-zienswijzebrief Gemeenschappelijke Regeling ODVeluwe;
4) Bedrijfsplan “Voor een omgevingsdienst Veluwe”, d.d. 8 juni 2022;
5) Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024.