Voorstel aan college en raad

Nummer:	02430000139405
Datum:	14 april 2023
Opsteller:	R.P.C. van Drunen
Portefeuillehouder:	Wethouder M. Pijnenburg
Onderwerp:	ontwerp gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe i.o.

Het college van B&W besluit:

1. in te stemmen met de voorliggende Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe;
2. in te stemmen met de concept-zienswijzenbrief voor de raad op de Gemeenschappelijke regeling ODVeluwe;
3. de gemeenteraad de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe aan te bieden;
4. de gemeenteraad om een positieve zienswijze te vragen en daarbij gebruik te maken van bijgaande concept-zienswijzenbrief Gemeenschappelijke regeling ODVeluwe;
5. kennis te nemen van het "Bedrijfsplan voor een Omgevingsdienst Veluwe d.d. 8 juni 2022", inclusief bijbehorend "Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024";
6. de gemeenteraad het "Bedrijfsplan voor een Omgevingsdienst Veluwe d.d. 8 juni 2022", inclusief bijbehorend "Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024" ter kennis name aan te bieden.

Vooraf

In de voorbereiding van dit besluitvormingstraject hebben de ambtelijke opdrachtgevers afgesproken om alle colleges en gemeenteraden zoveel mogelijk op dezelfde wijze en met dezelfde informatie te adviseren. Om interpretatieverschillen te voorkomen door herschrijven van de gezamenlijk tot stand gekomen tekst van het voorstel, wijkt dit routeformulier op onderdelen af van het gebruikelijke format. Ook de opbouw van de beslispunten wijkt om die reden af van wat wij gewend zijn.

Samenvatting

Sinds de oprichting van regionale omgevingsdiensten in 2012/2013 werken de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (hierna: ODNV) en de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (hierna: OVIJ) samen. Bij beide diensten is de afgelopen jaren gebleken 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. Over de samenwerking tussen OVIJ en ODNV is aan de hand van een onderzoeksrapport bestuurlijk geconcludeerd dat er voldoende reden en draagvlak was om een fusietraject in te gaan.

Ondertussen zijn de (in 2009) landelijk gemaakte afspraken op het gebied van milieuvergunningverlening, toezicht en handhaving tegen het licht gehouden door de Commissie van Aartsen. Een kritisch rapport leidde tot een landelijk verbetertraject (het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel). Dit alles tezamen heeft ertoe geleid dat de twee omgevingsdiensten willen fuseren. U wordt derhalve gevraagd in te stemmen met één Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Veluwe per 1 januari 2024 en 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 voor een basistakenpakket voor milieutaken werd ondergebracht. Destijds is afgesproken dat de uitvoeringsdiensten de vorm kregen van een openbaar lichaam in de zin 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 voor 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.

Kader

Volgens artikel 1, lid 1 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: 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).

Alternatieven/kanttekeningen

Een realistisch alternatief is niet beschikbaar. Het uit laten voeren van de basistaken op het gebied van VTH is een wettelijke verplichting. Indien u niet kunt instemmen met het vaststellen van de GR ODVeluwe en andere deelnemers doen dit wel, dan ontstaat de situatie dat de ODVeluwe wordt opgericht en u geen gebruik meer kunt maken van de diensten van uw huidige omgevingsdienst. In dat geval kunt u van de Minister de verplichting opgelegd krijgen alsnog aan te sluiten bij een omgevingsdienst.

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.

Argumenten

Argumenten beslispunten 1 t/m 4

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. Uw college is bevoegd met de voorgestelde gemeenschappelijke regeling in te stemmen, mits de gemeenteraad hiervoor toestemming verleent. Deze toestemming kan overigens alleen worden geweigerd wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1, lid 4, van de Wgr). Een raadsvoorstel- en besluit zijn hiervoor toegevoegd. Tevens is een concept-zienswijzebrief opgesteld; want naast de bevoegdheid van de raad toestemming te verlenen voor het aangaan van een gemeenschappelijke regeling (hierna: GR), is de raad ook bevoegd een zienswijze te geven over de regeling.

De voorgestelde GR-tekst (incl. toelichting op de tekst) is gebaseerd op de huidige GR-teksten van ODNV en OVIJ. Deze zijn -waar mogelijk- samengevoegd. Dankzij de ervaring van 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 voorliggende tekst 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 opgenomen in de regeling. Volgens de Wgr is het niet nodig hiervoor specifiek een artikel op te nemen in de GR-tekst, maar zijn raden desgewenst vrij een adviescommissie op te richten. Hiervoor is wel overeenstemming met de andere deelnemers van de gemeenschappelijke regeling nodig. Mocht hiertoe de (gezamenlijke) behoefte bij raden ontstaan, dan wordt hierin voorzien. Op dit moment is het 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 initiatief van de raad- zal hieraan aandacht worden besteed.

De tekst is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met verschillende ambtenaren van de huidige deelnemers. Het tekstvoorstel is bovendien op 30 maart jl. afgestemd met het gemeenschappelijke opdrachtgeversoverleg. 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 GR-tekst. Voorbeeld hiervan is art. 34 van de GR ODVeluwe die ziet op het inrichten van een archief; de exacte locatie is nu nog niet bekend.

Argumenten beslispunten 5 en 6

De bestuurders van OVIJ en ODNV hebben in februari 2022 de intentieverklaring voor de fusie naar één ODVeluwe getekend. De intentieverklaring is uitgewerkt in het ‘Bedrijfsplan voor een Omgevingsdienst Veluwe, d.d. 8 juni 2022 ’ inclusief indicatieve begroting en eerste concepttekst voor de op te richten Gemeenschappelijke Regeling OD Veluwe, dd. 8 juni 2022. De Algemeen Besturen hebben in 2022 op basis hiervan het voorgenomen besluit genomen tot de fusie van OD Veluwe.

Het bedrijfsplan OD Veluwe, inclusief hoofdstuk 5 – de financiën, is inmiddels geactualiseerd voor de situatie 2024 (zie Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024):

- De indicatieve begroting uit het Bedrijfsplan is uitgewerkt en aangepast in de begroting OD Veluwe 2024;
- De begroting OD Veluwe 2024 is gebaseerd op de ontwerpbegrotingen ODNV en OVIJ 2024;
- De ontwerpbegrotingen ODNV en OVIJ 2024 zijn de ‘reguliere’ begrotingen van beide Omgevingsdiensten;
- De begroting OD Veluwe 2024 moet passen binnen de afgesproken kaders (zowel qua financiën als qua productie) van de indicatieve begroting uit het bedrijfsplan;
- De begroting OD Veluwe 2024 bevat een verschillenanalyse met enerzijds de ontwerpbegrotingen ODNV en OVIJ 2024 en anderzijds de begroting OD Veluwe 2024;
- Het bedrijfsplan is OD Veluwe is ook geactualiseerd aan de situatie 2024. Naast de financiën zijn enkele passages gewijzigd. Het oorspronkelijke bedrijfsplan blijft ongewijzigd; de actualisatie is opgenomen in het ‘Addendum op het bedrijfsplan OD Veluwe 2024’;
- Alle deelnemers wensen de besluitvorming over de fusie tot OD Veluwe gelijktijdig te laten verlopen met de reguliere gemeentelijke begrotingsbehandeling.

Aangezien ODVeluwe formeel nog niet bestaat, kan op dit moment het gebruikelijke traject voor het vaststellen van de begroting niet worden gevolgd. Wij vragen daarom uw college het bedrijfsplan en bijbehorend addendum (incl. begroting) vast te stellen en deze stukken ter kennisname naar de raad te sturen. 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.

Personele consequenties
Om de vraagstukken van de deelnemers uit te kunnen voeren moet ODVeluwe op een goede manier bemenst worden. Dit gebeurt via een zorgvuldig plaatsingstraject. Eerst worden de sleutelfuncties (lees: management en een tweetal staffuncties) ingevuld op basis van geschiktheid. Daarna komt de plaatsing van de overige functies. Hier is een onafhankelijke plaatsingsadviescommissie bij betrokken. Op die manier krijgen alle zittende medewerkers van ODNV en OVIJ een plek binnen de nieuwe organisatie. Tijdens de plaatsing borgen we de werk- en rechtszekerheid van alle collega’s. 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.

Omgevingswet
Het voorstel heeft geen gevolgen voor de omgevingsvisie en/of omgevingsplan. Net als de opdrachtgevers bereid de omgevingsdienst zich voor op de komst van de omgevingswet. Daarvoor werkt de omgevingsdienst waar nodig samen met de opdrachtgevers.

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 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.

Duurzaamheid
Het voorstel heeft geen gevolgen voor de duurzaamheidsvisie en geen invloed op energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en circulariteit. Deze thema's zijn voor zover dat past binnen het takenpakket wel integraal onderdeel van de werkzaamheden die de omgevingsdienst voor alle opdrachtgevers uitvoert. De fusie levert een belangrijke bijdrage aan een robuustere borging van de kennis en expertise op de vakgebieden energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en circulariteit.

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

Verder zal communicatie 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 organiseren we op verschillende momenten informatiebijeenkomsten. Op verzoek van bestuurders geven wij desgewenst nadere invulling aan communicatie.

Wij informeren het dagelijks bestuur van de ODNV en OVIJ schriftelijk over de instemming met de ontwerp van de gemeenschappelijke regeling en het besluit om geen zienswijze in te dienen. Zie daarvoor de bijgevoegde brief.

Uitvoering (aanpak en planning)
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 we streven naar één uniform mandaat voor de gehele regio.
- 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 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.

Evaluatie
In de 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).

Bijlagen
1. Gemeenschappelijke Regeling ODVeluwe
2. Raadsvoorstel Gemeenschappelijke Regeling ODVeluwe
3. Raadsbesluit Gemeenschappelijke Regeling ODVeluwe;
4. Concept-zienswijzebrief Gemeenschappelijke Regeling ODVeluwe;
5. Bedrijfsplan “Voor een omgevingsdienst Veluwe”, d.d. 8 juni 2022;
6. Addendum bedrijfsplan met begroting ODVeluwe 2024.