RAADSVOORSTEL

gemeente Rheden

Onderwerp

Zienswijze fusie omgevingsdiensten regio Arnhem en regio Nijmegen

Datum raadsvergadering	23 september 2025
Thema programmabegroting	Regionale samenwerking en internationale betrekkingen
Portefeuillehouder	Paul Hofman
Zaaknummer	2025-005571

Samenvatting

De Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) heeft enkele jaren terug aangegeven te voorzien dat zij gezien de steeds complexer wordende maatschappij over 5-10 jaar te klein te zijn om haar takenpakket goed uit te kunnen voeren. Het bestuur van ODRA heeft daarom in 2023 onderzoek laten doen naar intensieve samenwerking of fusie met 1 of meer andere Gelderse omgevingsdiensten. De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) kwam uit de verkenning als meest geschikte partner vanwege de al bestaande samenwerking rond de provinciale taken, vergelijkbare ambities en regionale congruentie. In december jl. hebben de besturen van ODRA en ODRN besloten nader onderzoek te laten doen naar eventuele belemmeringen voor fusie. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillen bestaan tussen beide diensten, maar dat deze verschillen beheersbaar zijn. Het voorliggende raadsvoorstel is een stap in de besluitvorming over fusie van de beide omgevingsdiensten.

Voorgesteld besluit

1. De zienswijze op het voornemen tot fusie van ODRA en ODRN, de ontwerp-GR en ontwerp-bedrijfsplan conform de conceptbrief (bijlage 1) vast te stellen, waarin de raad:
   - Geen inhoudelijke opmerkingen meegeeft over de fusie van ODRA en ODRN, de ontwerp-GR en het ontwerp-bedrijfsplan.
   - Waardering geeft voor de proactieve houding.
   - Verzoekt scherp te blijven letten op een budgetneutrale fusie, kwaliteitsverbetering en nabijheid.

Inleiding

Al lange tijd zijn we in Nederland bezig vergunningverlening, toezicht en handhandhaving rond milieu (het milieu-vth-stelsel) stapsgewijs te professionaliseren en te verbeteren. In 2013 zijn landelijk omgevingsdiensten gevormd, zo ook de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA). ODRA heeft enkele jaren terug aangegeven te voorzien dat zij gezien de steeds complexer wordende maatschappij over 5-10 jaar te klein te zijn om haar takenpakket goed uit te kunnen voeren. Ook de Commissie Van Aartsen heeft in 2021 geconstateerd dat er weliswaar sprake is van grote verbeteringen met de komst van de omgevingsdiensten, maar dat het landelijke milieu-vth-stelsel nog niet goed genoeg werkt. De Commissie heeft onder meer aanbevolen de omgevingsdiensten te versterken door schaalvergroting. Binnen Gelderland verkennen gemeenten, provincie en omgevingsdiensten gezamenlijk de versterking van het Gelderse VTH-stelsel.

Het bestuur van ODRA heeft in 2023 onderzoek laten doen naar intensieve samenwerking of fusie met 1 of meer andere Gelderse omgevingsdiensten. De Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) kwam uit de verkenning als meest geschikte partner vanwege de al bestaande

samenwerking rond de provinciale taken, vergelijkbare ambities en regionale congruentie. In december jl. hebben de besturen van ODRA en ODRN besloten nader onderzoek te laten doen naar eventuele belemmeringen voor fusie. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillen bestaan tussen beide diensten, maar dat deze verschillen beheersbaar zijn.

De Wet gemeenschappelijke regelingen, de GR-ODRA en de beleidsnotitie Samenwerkings-verbanden beschrijven tezamen het besluitvormingsproces rond het opheffen van een bestaand en deelnemen aan een nieuw samenwerkingsverband. Hieruit volgt dat we het voornemen tot fusie, de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling en bedrijfsplan aan de raad voorleggen voor zienswijze. De raad is afgelopen jaar via raadsmededelingen, een presentatie van ODRA in de raad en in februari jl. een Raadsinformatiebrief geïnformeerd over het proces van zoeken naar een partner en onderzoek naar fusie. In maart jl. is er een regionale raadsbijeenkomst geweest over de beoogde fusie.

Uitgangspunten voor de fusie zijn dat deze budgetneutraal wordt uitgevoerd en dat het niet ten koste mag gaan van kwaliteit. Dit is geborgd in het bedrijfsplan. De raad wordt nu om een zienswijze gevraagd over het voornemen om deel te nemen in een nieuwe fusieorganisatie in samenhang met het ontwerp-bedrijfsplan en de ontwerp-gemeenschappelijke regeling. Het ontwerp-bedrijfsplan gaat over de voorgenomen fusie met daarin het proces en de bestuurlijke uitgangspunten tot fuseren en een inzicht in de kosten die daarbij horen. De ontwerp-gemeenschappelijke regeling (ontwerp-GR) gaat over hoe de samenwerking wordt ingericht.

Beoogd effect

Een kwalitatief sterke omgevingsdienst, die goed is voorbereid op de steeds complexer wordende maatschappij, waarbij kosten en kwaliteit in balans zijn.

Argumenten

1.1. Fusie geeft voor de toekomst een sterke omgevingsdienst.

ODRA kan voor de toekomst niet een kwalitatief goede uitvoering van haar takenpakket borgen. De nieuwe fusieorganisatie kan dit wel. Winst zit met name in een krachtenbundeling van de bedrijfsvoering en specialisten, waar nu veel wordt gewerkt met zogenaamde eenpitters. Ook is de verwachting dat een grotere omgevingsdienst aantrekkelijker is voor medewerkers en daarmee minder kwetsbaar is voor de arbeidsmarktkrapte.

1.2. Doorontwikkeling van onze omgevingsdienst is belangrijk gezien de grote milieu-opgaven en onze lokale ambities voor een schone, veilige en gezonde leefomgeving.

We zijn weliswaar tevreden over waar ODRA nu staat in haar ontwikkeling, maar zien ook grote uitdagingen rond milieuadvisering en informatiebeheer. Een grotere organisatie die bovendien qua werkgebied gelijk is aan de Groene Metropool Regio, biedt hierin kansen. Oog hebben we daarbij voor het behoud van nabijheid van de omgevingsdienst bij de fusie en voorkomen van kostenverhoging.

1.3. Er zijn geen belemmeringen naar voren gekomen in het vervolgonderzoek naar fusie.

Het due diligence onderzoek (bijlage 5) laat zien dat er verschillen zijn tussen ODRA en ODRN, maar dat deze niet dusdanig zijn dat ze niet beheersbaar zijn.

1.4 De ontwerp-GR-ODGM is in lijn met de huidige GR-ODRA.

Vanwege de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de invoering van de Omgevingswet is de GR van ODRA vorig jaar aangepast. In het aanpassingsproces zijn de

GR-en van ODRA en ODRN al op elkaar afgestemd. Belangrijkste wijzigingen zijn de stemverhoudingen, het vereiste van een ⅔ meerderheid bij besluiten van het algemeen bestuur en het vragen van een zienswijze aan de raad over de jaarstukken en belangrijke financiële of gevoelige besluiten.

1.5 Er zijn financiële afspraken gemaakt om het fusieproces te borgen.

Fusie van twee organisaties is complex. Financiële rust is daarin helpend. Afgesproken is daarom (ontwerp-bedrijfsplan, blz.16):

- Geen bezuinigingen tijdens het fusieproces en de eerste 3 jaar na fusie.
- De nieuwe fusie-organisatie voldoet aan alle robuustheidscriteria.
- ODRA en ODRN brengen bij de start van de nieuwe organisatie naar evenredigheid evenveel eigen vermogen en dotatie voorzieningen in.
- Voor het fusieproces wordt gewerkt met een fusiebegroting. Die kosten zitten nu niet in de begroting 2025. Kosten en ureninzet voor het fusieproces worden gelijkelijk verdeeld over ODRN en ODRA. Verwachting is de kosten (grotendeels) gedekt kunnen worden met subsidies van rijk en provincie.
- De door de eigenaren ingebrachte takenpakketten blijven in elk geval de komende drie jaar gelijk aan die van 2025.
- De eigenaren van de huidige organisaties draaien zelf op voor eventuele tekorten over de jaren 2024 en 2025 (gescheiden begrotingen en jaarrekeningen).

Kanttekeningen en/of risico’s

1.1 De tijd tot de beoogde fusiedatum 1 januari 2026 is kort.

Beide omgevingsdiensten willen de onduidelijke tijd voor daadwerkelijke fusie zo kort mogelijk houden. Zij zien bij uitstel van de fusiedatum grote risico’s rond het vertrek van personeel, een servicedip en uitstel van het doorvoeren van verbeteringen. Dit samen met het oog op de gemeentelijke verkiezingen in 2026 heeft ertoe geleid dat is gekozen voor een fusiedatum van 1 januari 2026.
Inhoudelijk vinden alle 17 deelnemende colleges de fusie een goede stap. Bij de deelnemers leven echter verschillende beelden en verwachtingen en verschillende interne afspraken met raden en staten over het proces van besluitvorming. Enige ruimte hiervoor is wel mogelijk zonder de beoogde fusiedatum te hoeven opschuiven.

1.2 Mogelijke fusie met andere Gelderse omgevingsdiensten.

Op dit moment zijn er in Gelderland zes omgevingsdiensten. Dit is niet robuust voor de toekomst. De provincie Gelderland heeft aangegeven in de toekomst naar één omgevingsdienst te willen in Gelderland. De fusie tussen ODRA en ODRN zou hierin een logische tussenstap kunnen zijn. Zorgen zijn er over de andere Gelderse omgevingsdiensten. Verwachting is echter niet dat een andere regio op korte termijn bij de nieuwe fusie-organisatie wil aansluiten.

1.3 De nieuwe fusieorganisatie wordt duurder dan ODRA nu is.

De ODRN hanteert een hoger uurtarief dan ODRA. Middelen van de uurtarieven zou voor Rheden een kostenstijging betekenen. De hogere kosten van ODRN zitten met name in ICT-kosten en externe inhuur. Voor de ICT kan de nieuwe fusieorganisatie onder het goedkopere, huidige contract van ODRA kunnen vallen. ODRN heeft afgelopen jaren de externe inhuur sterk verminderd. Dit proces zetten ze door, waarbij de fusie bovendien minder externe inhuur nodig maakt. Verwachting is daarom dat het uurtarief van de fusieorganisatie in de orde van het tarief van ODRA zal liggen. ODRA heeft daarbij afgelopen jaren laten zien in-control te zijn. ODRN heeft daarin afgelopen jaren grote verbeteringen aangebracht.

1.4 De nieuwe fusieorganisatie gaat een nieuwe financieringssystematiek hanteren.

De begroting van de fusieorganisatie voor 2026 bestaat uit de beide begrotingen van ODRA en ODRN voor 2026. ODRA en ODRN hanteren op dit moment een verschillende financieringssystematiek. Voornemen is voor de fusieorganisatie over te gaan op een financieringssystematiek zoals ontwikkeld in het interbestuurlijk programma VTH. Dit wordt verder uitgewerkt in de volgende fusiefase. Het zal een wezenlijke wijziging van financiering betekenen en zal ongetwijfeld leiden tot herverdeelkosten. Dit voornemen was eerder ook binnen ODRA al uitgesproken.

1.5 Dekking van de fusiekosten is met nog niet gegarandeerd extern geld.

De geraamde fusiekosten zijn ongeveer € 1,3 miljoen. De verwachting is dat deze kosten met subsidies van rijk en provincies gedekt kunnen worden. De subsidies kunnen pas worden aangevraagd wanneer het besluit tot fuseren is genomen.

1.6 De gemeente Rheden heeft nog maar één stem in het bestuur van de nieuwe OD.

Inherent aan schaalvergroting is een minder grote stem in het samenwerkingsverband. In de huidige GR van de ODRA heeft Rheden 8 (6.2% van het aantal) stemmen. In de nieuwe ontwerp-GR heeft Rheden 1 stem van de 39 (2.6% van het aantal stemmen).

Niet alleen het aantal stemmen per gemeente, maar ook de wijze van besluitvorming is echter van invloed op de besluitvorming. Er kan namelijk worden besloten bij gewone meerderheid van stemmen (> 50%) of bij een gekwalificeerd aantal stemmen (bijv. $^2/_3$ meerderheid). In de huidige GR van de ODRA staat dat besluiten worden genomen met de helft van de stemmen plus 1 (>50%). In de ontwerp-GR wordt nu voorgesteld dat besluiten door het AB worden genomen met een meerderheid van $^2/_3$ meerderheid en dat minimaal 9 deelnemers nodig zijn om een besluit te kunnen nemen. Hiermee wordt voorkomen dat alle grootste deelnemers samen besluiten kunnen doorvoeren. Zo wordt zo veel mogelijk gelijkwaardigheid nagestreefd voor alle deelnemers.

Financiën

Uitgangspunt is een kostenneutrale fusie. Onze bijdrage aan ODRA zal door de fusie daarom niet structureel wijzigen (zie kanttekening 1.3).

Wel kan onze bijdrage wijzigen door de nieuwe financieringssystematiek (zie kanttekening 1.4).

De fusie zelf kost vanzelfsprekend ook geld. Verwachting is dat deze kosten kunnen worden gedekt door subsidies van rijk en provincie (zie kanttekening 1.5).

	Bedrag (€)	Jaarschijf / jaarschijven
Eenmalige uitgaaf:	Nvt.	
Investering:	Nvt.	
Structurele lasten: (geraamde bijdrage aan ODRA 2026)	€762k	

Uitvoering

Wanneer alle raden en staten van de deelnemers hun zienswijze hebben gegeven op het voornemen tot fusie, de ontwerp-GR en het ontwerp-bedrijfsplan, zullen beide algemene besturen met inachtneming van de zienswijzen een definitief besluit nemen. Bij een positief besluit zullen de raden en staten om toestemming tot het vaststellen van de GR gevraagd

worden (planning oktober-november 2025). Na toestemming zullen de colleges besluiten tot het vaststellen van de GR. In het najaar zal ook het proces tot opheffen de huidige GR van ODRA worden gestart conform de Wgr en de bepaling in de huidige GR van ODRA.

Participatie en communicatie

ODRA en ODRN verzorgen de communicatie rond het fusieproces.

Bijlagen

1. Concept-zienswijzebrief.
2. Ontwerp-Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groene Metropool.
3. Toelichting ontwerp-GR Groene Metropool.
4. Ontwerp-bedrijfsplan Omgevingsdienst Groene Metropool.
5. Definitieve Due Diligence rapport.
6. Aanbiedingsbrief ODRA-ODRN ontwerp-GR.
7. Aanbiedingsbrief ODRA-ODRN ontwerp-bedrijfsplan.

De Steeg, 13 mei 2025

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris