OP WEG NAAR EEN OMGEVINGSDIENST GROENE METROPOOL



Ontwerp-Bedrijfsplan naar een Omgevingsdienst Groene Metropool

Definitieve versie 1 oktober 2025

Omgevingsdienst
Regio Nijmegen
Omgevingsdienst
Regio Arnhem

Inhoudsopgave

1. BESTUURLIJKE SAMENVATTING 3
2. KADER EN TOTSTANDKOMING BEDRIJFSPLAN 5
2.1 Achtergrond en aanleiding 5
2.2 Externe ontwikkelingen in het VTH-stelsel 5
2.3 Totstandkoming van het bedrijfsplan 5
2.4 De inhoud van het bedrijfsplan 6
2.5 Het bedrijfsplan in perspectief 7
3. SCHETS FUSERENDE ORGANISATIES ODRN EN ODRA 8
3.1 Korte schets ODRN (cijfers gebaseerd op begroting 2025) 8
3.2 Korte schets ODRA (Cijfers gebaseerd op begroting 2025) 8
4. OMGEVINGSDIENST GROENE METROPOOL 9
4.1 Motieven naar ODGM 9
4.2 Visie ODGM 9
4.3 Strategische doelen ODGM 10
4.4 DNA van onze professionals 11
4.5 De leefomgeving centraal: voor de inwoners en bedrijven namens gemeenten en provincie 11
4.6 Bestuurlijke uitgangspunten voor vorming ODGM 12
5. BESTUURLIJKE EN AMBTELIJKE AANSTURING ODGM 14
6. TAKEN, FORMATIE EN FINANCIËN 15
6.1 Taken ODGM 15
6.2 Formatie ODGM 15
6.3 Financiële uitgangspunten ODGM 15
6.4 Fusiebegroting bouw ODGM 16
6.5 Rudimentaire begroting ODGM 17
6.5.1 Inleiding 17
6.5.2 Basis voor de rudimentaire begroting 17
6.5.3 Samengevoegde begroting 18
6.5.4 Toetsing aan robuustheidscriteria IBP VTH 18
7. DOORKIJK NAAR HET VERVOLG: FUSIEPROCES, PROJECTORGANISATIE EN BETROKKENEN 19
7.1 Fuseren doen we samen 19
7.2 Fase 2 van richten naar inrichten 19
7.3 Projectorganisatie van het fusieproces 20
7.4 Rollen en verantwoordelijkheden direct betrokkenen en overleggremia bij fusieproces 23
7.5 Ondernemingsraden 25
7.6 Deelnemers: provincie en gemeenten 25
8. RISICO'S EN BEHEERSMAATREGELEN 26
8.1 Risico's en beheersmaatregelen van het fusieproces 26
8.1 Strategische risico's en beheersmaatregelen ODGM 27
8.2 Operationele risico's en beheersmaatregelen ODGM 27
8.3 Financiële risico's en beheersmaatregelen ODGM 28
BIJLAGENBOEK 29
BIJLAGE 1: TOELICHTING FUSIEBEGROTING 30
BIJLAGE 2: TOELICHTING RUDIMENTAIRE BEGROTING ODGM 33
BIJLAGE 3: ROBUUSTHEID (EN ROBUUSTHEIDSCRITERIA) 38

1. Bestuurlijke samenvatting

Een schone, veilige en gezonde regio Arnhem-Nijmegen

12 jaar na het ontstaan van de omgevingsdiensten leven we in een ander land. Een land dat kampt met meer schaarste en een groter aantal uitdagingen. Milieuproblematiek is heftiger en complexer geworden en er zijn nieuwe opgaven, zoals de zeer zorgwekkende stoffen, de energietransitie, de stikstofproblematiek en de klimaatdoelstellingen. Deze opgaven zorgen de komende decennia voor een transitie van de openbare ruimte: de fysieke leefomgeving gaat op de schop.

De omgevingsdiensten bevinden zich in het hart van die transitie. Als verlengde arm van politiek en bestuur zijn de omgevingsdiensten scheidsrechters op het speelveld van de fysieke leefomgeving. Wij controleren en zorgen (pro)actief dat de spelers zich aan de wet- en regelgeving houden. Met vergunningverlening, toezicht en handhaving leiden we maatschappelijke activiteiten in goede banen, binnen wettelijke kaders. Dat doen we in opdracht van onze eigenaren in het belang van een schone, veilige en gezonde leefomgeving voor onze inwoners.

Op meer vlakken is sprake van schaarste. De financiële randvoorwaarden voor onze eigenaren zijn knellender. Wij begrijpen dat dit betekent dat wij ons takkenpakket niet alleen effectief maar ook efficiënt moeten uitvoeren. Daarbij ligt de lat hoger. De lat die wij voor onszelf en voor onze dienstverlening leggen maar ook de lat die de maatschappij voor ons neerlegt. Die maatschappij is kritischer en vraagt om een nog (pro)actievere aanpak van milieuproblemen. Kortom: de urgentie is groter en de druk hoger.

De commissie Van Aartsen stelt niet voor niets dat de omgevingsdiensten in staat moeten zijn om hun rol te (kunnen) pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat. Onze rol vraagt om hoogwaardige, gespecialiseerde, technische en juridische kennis en expertise, die een effectieve en rechtmatige toepassing van het omgevingsrecht mogelijk maken. Expertise die ons in staat stelt om scheidsrechter en sparringpartner te zijn als het gaat om complexe vraagstukken en advisering over de toepassing van de omgevingswet. Met onze kennis en ervaring versterken we het gezag van de overheid door zorgvuldige besluiten te nemen die duidelijkheid scheppen, streng maar rechtvaardig houden wij toezicht met een continue focus op innovatie.

Complexe taken in een complexe wereld vragen om een hoogwaardige, wendbare en toekomstbestendige organisatie en om medewerkers die hun rol daarbinnen optimaal kunnen vervullen. Dit speelveld vraagt meer van ons als omgevingsdienst en van onze collega's, die iedere dag met hun voeten in de klei staan. We zijn trots op die collega's, en willen dat zij hun belangrijke werk kunnen blijven doen. Onze mensen maken namelijk het verschil. Ook op dit vlak hebben we last van schaarste; schaarste op de arbeidsmarkt. Talent is gewild, binnen en buiten onze organisatie. We willen dat wij een aantrekkelijke werkgever kunnen blijven, die (ontwikkel)kansen

biedt voor onze mensen. Om impact te maken in het belang van een schone, veilige en gezonde leefomgeving moeten we daarom in onze mensen en hun expertise kunnen blijven investeren. Een organisatie met voldoende body is daarvoor geen vrijblijvende wens, maar een harde eis.

Dit is de context waarbinnen de algemeen besturen van ODRN en ODRA de directies van beide organisaties hebben gevraagd om een toekomstvisie voor de nieuwe organisatie en een plan voor het fusieproces op te stellen. Voor u ligt het bedrijfsplan, die richting geeft aan de nieuwe Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM).. Om ODGM te kunnen gaan inrichten wordt een inrichtingsplan opgesteld waarin onder meer de organisatiestructuur, de formatieomvang en -overgang en allocatie, de detailbegroting voor 2026, de ICT in de overgangsfase et cetera beschreven worden.

De mogelijke samenvoeging van twee organisaties brengt uitdagingen met zich mee. Daarvan zijn we ons bewust en daar lopen we uiteraard niet voor weg. Denk aan: verschillen in cultuur, taakvelden, werkprocessen en onzekerheid over toekomstige rollen en verantwoordelijkheden. Fuseren is een delicaat proces. Dat vraag veel van eigenaren, deelnemers en van medewerkers. Communicatie, begrip en geduld over een weer zijn daarbij sleutelwoorden. Helemaal omdat we volmondig willen toezeggen dat de winkel openblijft tijdens de verbouwing.

Mocht deze verkenning uiteindelijk uitmonden in een juridische fusie op 1 januari 2026, dan vormt die datum het startschot voor het echte werk. Het echte werk is een organisatie inrichten waarin onze medewerkers samen met onze partners invulling geven aan een gezonde balans tussen regels en groei, met solidariteit als uitgangspunt. Samen blijven we dag en nacht werken aan een daadkrachtige, wendbare en toekomstbestendige organisatie. Wij zijn en blijven de experts voor de fysieke leefomgeving: voor en na 1 januari 2026 zetten we ons met hart en ziel in voor een schone, veilige en gezonde regio Arnhem-Nijmegen. Met dezelfde inzet en dezelfde toewijding. U kunt op ons rekenen!

2. Kader en totstandkoming bedrijfsplan

2.1 Achtergrond en aanleiding

De conclusies van de commissie Van Aartsen benadrukten de urgente behoefte om het VTH-stelsel te versterken. Omgevingsdiensten moeten in staat zijn om complexe vraagstukken effectief aan te pakken en hoogwaardige, aansluitende dienstverlening te bieden. Tegelijkertijd maakt de krappe arbeidsmarkt het steeds uitdagender om de benodigde expertise en capaciteit te werven en te behouden.

Deze bevindingen hebben begin 2023 geleid tot een verkennend onderzoek naar een intensievere samenwerking tussen ODRN en ODRA. De resultaten van deze eerste verkenning tonen aan dat het bundelen van krachten tussen beide organisaties een logische stap is om het VTH-stelsel in de regio Arnhem-Nijmegen te versterken. De uitkomsten van dit onderzoek hebben in de bredere context van het Gelders Stelsel geleid tot provinciale bezinning over de toekomstige ontwikkeling van de omgevingsdiensten in Gelderland. Dankzij deze heroverweging eind 2023 is in het najaar van 2024 het inzicht ontstaan dat een fusie tussen ODRN en ODRA een essentiële eerste stap is, ook in de doorontwikkeling van het Gelders Stelsel.

De algemeen besturen van ODRN en ODRA hebben de directies van beide organisaties gevraagd om de verkenning uit 2023 verder uit te werken. Op 17 april en 6 mei zijn het ontwerp-bedrijfsplan, samen met de ontwerp-GR en het advies besluit, aan de algemeen besturen gepresenteerd. Dit advies besluit is de start voor de formele besluitvorming en markeert de overgang naar de volgende fase: de inrichtingsfase van de nieuw te vormen organisatie.

2.2 Externe ontwikkelingen in het VTH-stelsel

De complexiteit van de opgaven in de fysieke leefomgeving staan niet op zichzelf, maar komen voort uit verschillende brede maatschappelijke ontwikkelingen. Deze maatschappelijke ontwikkelingen vragen meer van omgevingsdiensten en de wijze waarop de diensten dienen bij te dragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Burgers, bedrijven maar ook gemeenten en provincie verwachten een professionele en kennisintensieve uitvoering van VTH-taken. Het samengaan van ODRN en ODRA tot een nieuwe grotere organisatie voor de gehele regio Arnhem-Nijmegen kan beter inspelen op deze verwachtingen en onderliggende maatschappelijke ontwikkelingen.

2.3 Totstandkoming van het bedrijfsplan

Eind 2024 hebben de AB's van ODRN en ODRA gezamenlijk de wens uitgesproken om de eerder uitgevoerde verkenning naar een juridische fusie (2023) af te ronden. Hiervoor moeten aanvullende aspecten worden onderzocht en een advies besluit worden voorgelegd aan de besturen van beide organisaties. Op basis van deze opdracht is dit bedrijfsplan tot stand gekomen.

De totstandkoming van het bedrijfsplan is aangestuurd door een stuurgroep, bestaande uit twee afgevaardigden van beide Dagelijks Besturen, beide directeuren, een secretaris en externe

begeleiding. De inhoudelijke ontwikkeling van alle onderdelen in dit plan was in handen van het Fusie MT, bestaande uit beide directeuren, MT-leden van ODRN en ODRA, diverse ondersteunende functies en externe begeleiding. De externe begeleiding heeft het proces gefaciliteerd en de inbreng van het Fusie MT verwerkt tot het voorliggende document.

Dit bedrijfsplan markeert de afronding van fase 1 van het fusieproces: het "richten" van de nieuwe organisatie. In deze fase is de strategische koers bepaald en zijn de contouren van de fusieorganisatie geschetst. Na een instemming met het advies besluit start fase 2: het "inrichten" van de fusieorganisatie, waarin de plannen concreet worden uitgewerkt en geïmplementeerd.

Parallel aan het opstellen van dit bedrijfsplan heeft een accountant een due diligence uitgevoerd als actualisatie van het eerdere onderzoek uit 2023. Dit onderzoek biedt waardevolle inzichten in de financiële en juridische aspecten van beide organisaties en vormt een essentieel document naast dit bedrijfsplan.

2.4 De inhoud van het bedrijfsplan

Dit bedrijfsplan beschrijft een nieuwe Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM), voortgekomen uit de samenwerking tussen ODRN en ODRA. In een tijd waarin het versterken van het VTH-stelsel cruciaal is, vormt ODGM een significante stap richting een toekomstbestendige omgevingsdienst op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het plan is opgebouwd uit diverse hoofdstukken die samen een integraal beeld geven van de opzet, uitvoering en risico's van de transitie naar ODGM.

Hoofdstuk 3 – Schets fuserende organisaties ODRN en ODRA
ODRN en ODRA gaan samen op in de nieuwe ODGM. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van beide organisaties, gebaseerd op de verkenning van 2023 en aangevuld met gedetailleerde informatie.

Hoofdstuk 4 – Omgevingsdienst Groene Metropool
In dit hoofdstuk wordt de basis gelegd voor ODGM. We beginnen met een korte schets van de motieven naar ODGM. Vervolgens worden de visie, strategische doelen en het unieke DNA van de nieuwe dienst uiteengezet. Tot slot zijn de bestuurlijke uitgangspunten voor de vorming van ODGM opgenomen.

Hoofdstuk 5 – Bestuurlijke en ambtelijke aansturing
Hier wordt uiteengezet hoe de nieuwe organisatie bestuurlijk en ambtelijk wordt aangestuurd. Deze vormt de basis voor een robuuste, toekomstbestendige organisatie.

Hoofdstuk 6 – Taken, formatie en financiën
Dit hoofdstuk richt zich op de taken, formatie en financiën van ODGM. Naast de rudimentaire begroting voor de nieuwe organisatie wordt in dit hoofdstuk ook de fusiebegroting uiteengezet.

Hoofdstuk 7 – Vervolgproces, projectorganisatie en betrokkenen
Dit hoofdstuk beschrijft het verdere verloop van het fusieproces en de projectorganisatie die de implementatie van de ODGM begeleidt. De gestructureerde aanpak zorgt ervoor dat de transitie doelgericht en efficiënt kan plaatsvinden.

Hoofdstuk 8 – Risico's en beheersmaatregelen
Tot slot worden in dit hoofdstuk de risico's van het fusieproces zelf inzichtelijk gemaakt. Maar ook de risico ´s op strategisch, tactisch en operationeel niveau voor ODGM zijn in kaart gebracht. Door deze tijdig te identificeren en passende beheersmaatregelen te ontwikkelen, wordt de basis gelegd voor een robuuste en succesvolle realisatie van de ODGM.

2.5 Het bedrijfsplan in perspectief

Het bedrijfsplan is primair bedoeld voor de besturen van beide organisaties en haar eigenaren (gemeenten en provincie) om een zorgvuldig afgewogen besluit te kunnen nemen over de fusie, en biedt daarnaast de betrokken medewerkers een helder kader voor de praktische realisatie van de fusie.

Het ontwerp-bedrijfsplan, wordt op korte termijn voor zienswijze voorgelegd aan raden en Staten. Nadat de zienswijze zijn verwerkt wordt het ontwerp-bedrijfsplan in gewijzigde vorm definitief vastgesteld door de AB's. Daarnaast wordt de ontwerp-GR gelijktijdig aangeboden aan de colleges voor zienswijze.
Om de ODGM te kunnen gaan inrichten wordt een inrichtingsplan opgesteld waarin onder meer de organisatiestructuur, de formatieomvang en -overgang en allocatie, de detailbegroting voor 2026, de ICT in de overgangsfase et cetera beschreven worden. De aan te stellen beoogd directeur/kwartiermaker zal leidinggeven aan dit proces en als boegbeeld van de nieuwe organisatie optreden.

In de navolgende hoofdstukken treft u de uitwerking van de kaders en afspraken aan. Deze dienen als basis voor het inrichtingsplan waaraan in de tweede helft van 2025 gewerkt zal worden en dat moet leiden tot een bestuurlijke en juridische nieuwe dienst per 1 januari 2026. In de loop van 2026 zal de verdere operationalisering van de nieuwe dienst haar beslag krijgen. In hoofdstuk 7 van dit bedrijfsplan wordt, zoals gevraagd, een doorkijk op deze inrichtingsfase gegeven.

Met dit bedrijfsplan wordt een stevig fundament gelegd voor één toekomstbestendige omgevingsdienst in de regio Nijmegen en Arnhem.

3. Schets fuserende organisaties ODRN en ODRA

ODRN en ODRA gaan samen op in de nieuwe ODGM. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van beide organisaties, gebaseerd op de verkenning van 2023 en aangevuld met gedetailleerde informatie.

3.1 Korte schets ODRN (cijfers gebaseerd op begroting 2025)

ODRN is een kennisintensieve uitvoeringsorganisatie die diensten verleent aan zes gemeenten en de provincie Gelderland. Het werkgebied bestaat uit:

- De gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Heumen, Nijmegen en Wijchen.
- Provincie Gelderland, circa 38% van de totale bijdrage.
- Totaal verzorgingsgebied van ca. 307.000 inwoners.



Het hoofdkantoor van ODRN is gevestigd in Nijmegen. De organisatie telt 196 fte, waarvan 155 fte in vaste dienst. ODRN is gespecialiseerd in complexe vergunningverlening milieu, SEVESO-taken, ketentoezicht en energietaken. Daarnaast voert ODRN grote programma's uit waaronder circulaire economie en syndru (synthetische drugs).

De jaaromzet bedraagt circa 23,8 miljoen euro, waarvan ca 17 miljoen euro voor milieutaken. De overhead bedraagt 30% van totale lasten. Het uurtarief is in 2025 109,50 euro en 117,50 voor Seveso taken.

3.2 Korte schets ODRA (Cijfers gebaseerd op begroting 2025)

ODRA is een robuuste uitvoeringsorganisatie die werkzaam is voor tien gemeenten en de provincie Gelderland. Het werkgebied bestaat uit:



- De gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort en Zevenaar.
- Provincie Gelderland, circa 28,5% van de totale bijdrage.
- Totaal verzorgingsgebied van 385.800 inwoners.

Het hoofdkantoor van ODRA is gevestigd in Arnhem. De organisatie telt 222 fte, waarvan 196 fte in vaste dienst. ODRA is gespecialiseerd in toezicht en handhaving milieu en heeft een eigen meetteam voor lucht, geur en geluid. Daarnaast voert ODRA grotere programma's uit, waaronder complexe handhaving, provinciale aandachtbedrijven, circulaire economie, energietaken en de Omgevingswet.

De jaaromzet bedraagt circa 26,7 miljoen euro, waarvan 17,1 miljoen euro voor milieutaken. De overhead bedraagt circa 26% van de totale lasten. Het uurtarief is in 2025 104,00 euro.

4. Omgevingsdienst Groene Metropool

In dit hoofdstuk wordt de basis gelegd voor de nieuwe ODGM. Eerst worden de motieven voor de totstandkoming van ODGM belicht. Vervolgens worden de visie, strategische doelen en het unieke DNA van de nieuwe dienst uiteengezet. Tot slot formuleren we de doelstelling van ODGM, waarbij de randvoorwaarden en uitgangspunten voor de opzet van de dienst duidelijk worden omschreven.

4.1 Motieven naar ODGM

De motieven voor ODGM zijn helder: de toenemende complexiteit van uitvoering en maatschappelijke opgaven vragen om, een toekomstbestendige omgevingsdienst. De grote integrale transities in de leefomgeving, de ontwikkeling van het vergunning, toezicht, handhaving en advies (VTH-A) veld en de invoering van de Omgevingswet vereisen innovatiekracht die op grotere schaal beter te realiseren is. Bovendien vullen de sterke punten van ODRA in toezicht en handhaving en de expertise van ODRN in complexe vergunningverlening elkaar perfect aan. Tot slot zijn er als uitvloeisel van het rapport van de commissie van Aartsen robuustheidscriteria (zie bijlage 3) opgesteld waaraan elke omgevingsdienst individueel moet voldoen. Hoe elke omgevingsdienst zich daartoe verhoudt is aan elke omgevingsdienst zelf om te bepalen. Het resultaat kan wel betekenen dat de samenwerking tussen de omgevingsdiensten in Gelderland een andere invulling gaat krijgen. Deze overwegingen vormen samen de basis voor de juridische fusie en de totstandkoming van een robuuste, toekomstbestendige ODGM.

4.2 Visie ODGM

Bij ODGM werken we iedere dag met toewijding en expertise aan een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving. We opereren onafhankelijk, zijn proactief en wendbaar, en we doen dit samen: Samen met onze partners zorgen we voor een gezonde balans tussen de regels en de essentie, waarbij solidariteit tussen de deelnemers het uitgangspunt is.

Wij zijn de betrouwbare regionale partner voor gemeenten en provincie. Met onze kennis en ervaring versterken we het gezag van de overheid door zorgvuldige besluiten te nemen die standhouden, streng maar rechtvaardig toezicht te houden en een continue focus te hebben op verbetering en slimmer werken. Expertise is de fundering van onze diensten, deze wordt versterkt door heldere communicatie – of we nu in contact zijn met inwoners, bedrijven of overheden.

Onze mensen maken het verschil. Deskundigheid, verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid en bevlogenheid zijn onze drijfveren. We doen wat we beloven en zetten onze kennis proactief in, ook om het beleid van onze deelnemers te ondersteunen. Zo benutten we onze uitvoeringskracht optimaal en dragen we actief bij aan een toekomstbestendige leefomgeving.

ODGM: Betrouwbaar, bevlogen en verantwoordelijk. Wij zijn de experts voor de fysieke leefomgeving.

4.3 Strategische doelen ODGM

Voortvloeiend uit onze visie, streeft de nieuwe organisatie de volgende strategische doelen voor 2030 na:

Wij zijn een betrouwbare partner met impact

Wij zijn dé betrouwbare partner voor onze stakeholders, met een duidelijke en merkbare toegevoegde waarde. Bij ons geldt: afspraak is afspraak. We werken efficiënt binnen de gestelde (financiële) kaders en nemen proactief onze rol in het speelveld. Of het nu gaat om burgers, bedrijven of partners: wij zijn een vanzelfsprekende en gewaardeerde gesprekspartner. Onze betrokkenheid en daadkracht maken het verschil.

Uitmuntende uitvoering gedreven door kennis en maatschappelijke impact

Wij voeren onze VTH-A werkzaamheden zorgvuldig, betrouwbaar en met oog voor de omgeving uit. Als kennisrijke uitvoeringsorganisatie combineren we expertise met een daadkrachtige uitvoering. Onze drijfveer? Het creëren van publieke waarde met regionale en lokale impact. We zijn een efficiënte, transparante en deskundige organisatie die continu leert, innoveert en integraal samenwerkt.

Wendbaar en verbonden in een dynamische omgeving

Wij zijn een flexibele en omgevingsbewuste organisatie die voortdurend de verbinding zoekt tussen binnen en buiten. Opgavegericht werken is onze uitdaging en onze kracht. In het complexe netwerk van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties pakken wij een actieve rol. We begrijpen hoe ontwikkelingen in onze omgeving ons beïnvloeden – en andersom. Door strategisch te handelen versterken we onze positie en vergroten we onze impact voor de toekomst.

Warm en zakelijk werkgeverschap

We staan voor een mooie dienst. We streven naar een lerende organisatiecultuur waar medewerkers volledig tot hun recht kunnen komen, waar aandacht is voor de werk-privébalans en waar medewerkers en management zich veilig voelen.

4.4 DNA van onze professionals

Onze professionals kun je herkennen aan het feit dat zij:

- Staan voor hun vak. Over de benodigde kennis en expertise beschikken om te weten waar activiteiten te grote risico's op schade aan de leefomgeving met zich meebrengen en kunnen dit ook helder maken aan betrokkenen, ze zijn daarover heel transparant.
- Verantwoordelijkheid nemen bij het oplossen van problemen, initiatief tonen en zich betrokken voelen bij het resultaat. Mensen met eigenaarschap handelen proactief, lossen problemen op en voelen zich verantwoordelijk voor zowel successen als de fouten
- Bevlogen zijn in de uitvoering van hun werk. Anders gezegd: Onze professionals kijken over grenzen heen, zijn creatief in het bedenken van wegen om de kwaliteit van de leefomgeving optimaal te beschermen
- Doen wat ze zeggen en zeggen wat ze doen, oftewel: Duidelijk communiceren over de verwachtingen, eisen en consequenties en over het verloop van het proces. Daarbij weten onze mensen zich tevens goed te verplaatsen in degene(n) met wie zij te maken hebben. Dat maakt dat onze medewerkers niet afwachten doch proactief acteren.

Hierboven beschrijven we de kernwaarden van onze nieuwe organisatie. Deze zijn belangrijk voor de identiteit van onze organisatie. Ze geven ons allemaal, management en medewerkers, houvast en het gevoel dat ze aan iets belangrijks bijdragen. Dat motiveert en bepaalt onze houding en gedrag en maakt bovendien dat wij als organisatie in staat zijn onze pay-off 'betrouwbaar, bevlogen en verantwoordelijk' iedere dag waar te maken.

4.5 De leefomgeving centraal: voor de inwoners en bedrijven namens gemeenten en provincie

De leefomgeving staat voor de uitvoering van onze taken centraal. Dit doen wij voor inwoners en bedrijven, namens gemeenten en provincie. Kwaliteit van dienstverlening is hierbij een essentieel uitgangspunt. Dit geldt voor alle wettelijke taken die aan ODGM zijn opgedragen of gemandateerd.

Ook binnen ODGM streven wij ernaar de kwaliteit van onze dienstverlening op de korte termijn minimaal gelijk te houden en naar de toekomst verder te verbeteren. Richting inwoners betekent dit dat wij duidelijk zijn in onze communicatie, toelichting geven bij nieuwe wet- en regelgeving, en goed bereikbaar zijn voor vragen en signalen. Richting bedrijven betekent dit dat wij procedures zo voorspelbaar mogelijk inrichten, tijdig en zorgvuldig handelen en waar nodig toelichting geven op onze besluiten.

Wij erkennen daarbij dat vergunningverlening, toezicht en handhaving niet altijd welkom zijn. Toch zijn deze taken noodzakelijk om de kwaliteit en veiligheid van onze fysieke leefomgeving te borgen. Juist door dit consequent, uniform en waar nodig met maatwerk te doen, zorgen wij voor een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving, nu en in de toekomst.

4.6 Bestuurlijke uitgangspunten voor vorming ODGM

De AB's van ODRN en ODRA hebben de volgende randvoorwaarden onderschreven bij het *voornemen om te gaan fuseren, het fusieproces en de te vormen nieuwe gefuseerde organisatie*.

Bestuurlijke uitgangspunten bij *het voorgenomen fusiebesluit*:

1. Er is duidelijkheid over het proces rondom de keuze van het leiderschap van de toekomstige gefuseerde organisatie en waar mogelijk ook over de persoon.
2. De door de eigenaren ingebrachte takenpakketten blijven in elk geval de komende drie jaar gelijk aan die van 2025.
3. De eigenaren van de huidige organisaties draaien zelf op voor eventuele tekorten over de jaren 2024 en 2025 (gescheiden begrotingen en -jaarrekeningen).
4. Beide organisaties brengen bij de start van de nieuwe organisatie naar evenredigheid evenveel eigen vermogen en dotatie voorzieningen in.
5. Er is sprake van een duidelijke besturingsstructuur die noodzakelijk is om de besluitvorming tijdens het fusieproces te stroomlijnen. Dit betekent dat rollen, verantwoordelijkheden en besluitvormingsprocedures goed gedefinieerd moeten zijn.
6. Fuseren is een delicaat proces en vraagt derhalve om zorgvuldige communicatie. De randvoorwaarde is dat er één centrale communicatiestrategie moet komen, zowel naar medewerkers toe als naar besturen en naar raden en Staten.

Bestuurlijke uitgangspunten wat betreft *het fusieproces*:

1. ODRA en ODRN blijven in 2025 nog functioneren als afzonderlijke organisaties. De fusieorganisatie richt zich volgens planning op een start van de uitvoering op 1 januari 2026. Concreet: Het formele besluit om te fuseren is gepland eind 2025, nadat alle colleges in stemmen (na toestemming van raden en Staten).
2. Strategische en operationele integratie: Er moet een helder plan zijn voor de strategische en operationele integratie van de fusiepartners, inclusief IT-systemen, organisatiebeleid, werkprocessen en organisatiestructuren. Dit plan moet gericht zijn op het creëren van synergiën zonder verstoring van de primaire taken.
3. Culturele integratie: De culturele verschillen tussen de fuserende partijen moeten worden geïdentificeerd, omdat deze een grote invloed kunnen hebben op de slagingskans van de fusie. Het is essentieel om te investeren in het creëren van een gezamenlijke bedrijfscultuur passend bij een vernieuwende omgevingsdienst en om medewerkers goed te begeleiden in het veranderproces.
4. Er wordt voor het fusieproces 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. Daarbij kijken we ook naar de financiële middelen die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking wil stellen.
5. Tijdens het fusieproces worden zowel de afzonderlijke DB's en AB's op de hoogte gehouden over de voortgang als de ambtelijke opdrachtgevers, zowel op het niveau van de regisseurs/accountmanagers als op managementniveau.

6. De CAO's zullen gelijk zijn; de nadere inkleuring zal hier en daar verschillen. Uitgangspunt hierbij is dat we kiezen wat het beste is voor de nieuwe organisatie. Daarbij zijn er geen heilige huisjes en is HR21 leidend.
7. Medewerkers worden betrokken door hen mee te laten denken en mee te laten werken aan de verdere inrichting van processen en organisatie.
8. De ondernemingsraad wordt nadrukkelijk aangehaakt, niet alleen op de wettelijk verplichte momenten. Op een tijdig moment zal ook de bijzondere ondernemingsraad worden ingericht. Dit is nodig omdat de beide ondernemingsraden samengevoegd moeten worden.
9. De beide besturen stellen gezamenlijk hetzelfde extern bureau(s) aan als begeleider(s) van het fusieproces.

Bestuurlijke uitgangspunten voor wat betreft *nieuwe gefuseerde organisatie*:

1. Zowel tijdens het fusieproces als de eerstkomende drie jaar na afloop van het fusieproces is geen sprake van een bezuinigingsdoelstelling. De fusie richt zich op kwaliteitsoordelen zoals beschreven in de verkenning[1].
2. De nieuwe fusieorganisatie voldoet aan alle robuustheidscriteria (zie bijlage 3). De fusie moet resulteren in een financieel sterke omgevingsdienst die voldoet aan de landelijke trend van een robuuste, integrale, kwalitatief hoogwaardige omgevingsdienst en een aantrekkelijke werkgever. Waarbij de huidige hoge kwaliteit van de VTH-dienstverlening minimaal gehandhaafd blijft tijdens en na het fusieproces. Daarnaast moet de organisatie zowel bouw- als milieutaken kunnen uitvoeren.
3. Nieuwe mogelijkheden voor aansluiting van andere omgevingsdiensten in Gelderland worden op zijn vroegst pas één jaar nadat het formele fusieproces is afgerond, bestuurlijk afgewogen. Dit na een formeel verzoek aan het Dagelijks Bestuur van de fusieorganisatie.
4. Beide fysieke locaties (Nijmegen en Arnhem) blijven vooralsnog operationeel. Specifiek zal aandacht worden besteed aan het behouden van lokale kennis en het waarborgen van de dienstverlening voor alle deelnemende gemeenten.
5. Besturingsfilosofie: Voor de aansturing geldt dat ook in de nieuwe organisatie voldoende aandacht moet zijn voor medewerkers en tijd voor management. De nieuwe organisatie moet erin voorzien dat medewerkers genoeg persoonlijke aandacht krijgen van de leidinggevenden en dat er genoeg tijd is om samen inhoudelijke afwegingen te maken, naast de verdere ontwikkeling van de organisatie.
6. Kwaliteit wordt om vraagstukken heen georganiseerd: We organiseren competenties, kennis en vaardigheden rondom vraagstukken, in plaats van langs afdelingen. Het gaat om innovatie, slim elkaar vinden en samenwerken.
7. De dienstverlening door de nieuwe organisatie mag niet duurder worden dan dat deze nu is.
8. De kwartiermaker voor de nieuwe organisatie verbindt zich minimaal voor drie jaar aan het bouwen van de nieuwe organisatie.

[1] Bedoeld wordt dat er geen bezuinigingsdoelstelling ligt op de overhead. Opdrachtgevers bepalen zelf, in overleg met de omgevingsdienst, het volume van de ingebrachte werkzaamheden.

Deze uitgangspunten zijn onderschreven in de AB'en van 19 december 2024 en maken integraal onderdeel uit van dit fusierapport als toetssteen voor het fusieproces.

5. Bestuurlijke en ambtelijke aansturing ODGM

De besturing van ODGM vindt plaats via het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, conform de kaders van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Hiermee blijft de 'governance' min of meer in lijn met de huidige bestuursstructuren van ODRA en ODRN. Ook de bestaande dienstverleningsrelaties, uitgevoerd via de DVO's, blijven gehandhaafd; wel dienen deze DVO's in de praktijk te worden aangepast om optimaal aan te sluiten bij de nieuwe organisatie.

Er is één directeur van ODGM, aangesteld door het bestuur, die tevens als formele werkgever fungeert voor alle medewerkers. Deze centrale aanstelling garandeert een eenduidig leiderschap en een consistente koers binnen de organisatie. Het Dagelijks Bestuur (DB) vormt hierbij de operationele schakel die de dagelijkse uitvoering van beleid en processen coördineert.
Voor de interne besturing van ODGM is een aantal uitgangspunten van cruciaal belang:

- Persoonlijke aandacht en samenwerking: Medewerkers krijgen voldoende persoonlijke aandacht, en er is ruimte voor gezamenlijke, inhoudelijke afwegingen. Hierdoor blijft de 'span of attention' beheersbaar.
- Kwaliteit en vraagstukken: Kwaliteit staat centraal en wordt rondom concrete vraagstukken georganiseerd. De focus ligt op het overstijgend vinden van oplossingen, waarbij afdelingen niet als op zichzelf staande entiteiten opereren. Kwaliteit van de uitvoering borgen en verbeteren is immers leidend voor ODGM. In fase 2 zal nader worden uitgewerkt wat daar precies onder wordt verstaan en hoe dit wordt gemonitord.
- Leiderschap: Het leiderschap is gericht op de medewerkers, waarbij duidelijke kaders van de professionele ruimte worden gehanteerd. Iedereen kent zijn of haar rol en positie binnen de organisatie en neemt daarbinnen zijn of haar verantwoordelijkheid.
- Professionele ontwikkeling: Medewerkers zijn taakvolwassen en nieuwsgierig; zij kunnen zelf professionele afwegingen maken en onderbouwen, maar staan tevens open voor feedback en reflectie. Er wordt actief van elkaar geleerd en gestreefd naar voortdurende professionele groei, ondersteund door het leiderschap.
- Integrale verantwoordelijkheid van managers: Managers dragen de volledige verantwoordelijkheid voor hun team of afdeling, zowel voor de inhoudelijke resultaten als voor alle bijbehorende PIOFAH-taken.

Deze gecombineerde bestuurlijke, via het Dagelijks Bestuur, en ambtelijke aansturing vormt de solide basis voor een robuuste, toekomstbestendige organisatie die in staat is de complexe uitdagingen van de fysieke leefomgeving en de VTH-taken op hoog niveau uit te voeren.

6. Taken, formatie en financiën

6.1 Taken ODGM

Vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu en bouw vormen de kerntaken van ODGM. Op beide domeinen biedt ODGM daarnaast juridische ondersteuning en specialistische advisering. Denk hierbij aan: constructieve veiligheid, brandveiligheid, natuurinclusief bouwen, lucht, geluid, bodem, water, licht, omgevingsveiligheid en milieumetingen. In het inrichtingsplan worden al deze taken nader uitgewerkt. Als een van de zes omgevingsdiensten in Nederland met Seveso-taken houdt ODGM toezicht op bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken, om risico's voor de volksgezondheid en het milieu te minimaliseren. Daarnaast beschikt ODGM over een gespecialiseerd team dat zich richt op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit, zoals het opsporen en aanpakken van illegale activiteiten, waaronder het dumpen van drugsafval en hennepteelt.

Eén van de bestuurlijke uitgangspunten die is geformuleerd is dat de door de eigenaren ingebrachte takenpakketten in elk geval de komende drie jaar gelijk blijven aan die van 2025.

6.2 Formatie ODGM

Bij de vorming van de nieuwe organisatie geldt het principe dat iedereen meegaat en waar mogelijk in dezelfde functie wordt geplaatst. De totale vaste formatie bedraagt circa 351 fte (gebaseerd op begrotingen 2025 ODRN en ODRA) en vormt de basis voor de verdere uitwerking van organisatorische en financiële aspecten. Deze formatie dient als input voor:

- De omvang en structuur van ODGM, inclusief de indeling in afdelingen, teams en ondersteunende functies.
- Het vaststellen van de benodigde overhead en ondersteunende capaciteit.
- De berekening van de totale kosten, zoals salarissen en voorzieningen.

De beschikbare formatie van de deelnemende organisaties wordt als uitgangspunt genomen. Een belangrijke randvoorwaarde. Daar bovenop zal tevens sprake zijn van de inzet van inhuur (als flexibele schil). Het streven is een maximum percentage inhuur van 15%.

6.3 Financiële uitgangspunten ODGM

Voor de begroting van de nieuw te vormen ODGM is een aantal uitgangspunten door de besturen meegegeven:

- Zowel tijdens het fusieproces als de eerstkomende drie jaar na afloop van het fusieproces is geen sprake van een bezuinigingsdoelstelling. De fusie richt zich op kwaliteitsoordelen zoals beschreven in het verkennende onderzoek uit 2023.
- De nieuwe fusieorganisatie voldoet tenminste aan alle robuustheidscriteria. De fusie moet resulteren in een financieel sterke omgevingsdienst die voldoet aan de landelijke trend van een robuuste, integrale, kwalitatief hoogwaardige omgevingsdienst en een aantrekkelijke werkgever.

- Beide organisaties brengen bij de start van de nieuwe organisatie naar evenredigheid evenveel eigen vermogen en dotatie voorzieningen in.
- Er wordt voor het fusieproces 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. Daarbij kijken we ook naar de financiële mogelijkheden die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking wil stellen en doen we een verzoek om ondersteuning aan de provincie Gelderland. Indien er de noodzaak is om naar een alternatief te kijken (bijvoorbeeld inzet reserves) dan worden de beide besturen daarover geconsulteerd.
- 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).

6.4 Fusiebegroting bouw ODGM

Het fusieproces vindt plaats naast de huidige dienstverlening van beide OD'en aan haar deelnemers. Daarmee kost het veranderproces extra capaciteit en geld. Met de fusiebegroting is hier in de basis in voorzien. Tegelijkertijd is de ervaring dat in de uitvoering er op bepaalde momenten, punten en medewerkers extra (capaciteits- en tijds)druk ontstaat. Dit is niet geheel te voorkomen.
De fusiebegroting geeft inzicht in de kosten die samenhangen met de verschillende fasen van de fusie.

Tabel 1: fusiebegroting ODGM

	Omschrijving	Fase 1 (t/m medio april)	Fase 2 (tot 1 jan 2026)	Fase 3 (na 1 jan 2026)	Totaal 1e en 2e fase (tot 1 jan 2026)
1	Externe onderstening fusieproces	€ 84.000	€ 137.000	NB	€ 221.000
2	Externe inhuur specialistische kennis en begeleiding werkgroepen		€ 200.000	NB	€ 200.000
3	Plaatsing procedure, incl. functieboek en functiewaardering		€ 75.000		€ 75.000
4	Kosten voortvloeiend uit sociaal plan			NB	
5	ICT		€ 300.000	NB	€ 300.000
6	Communicatiekosten (o.a. omzetting huisstijl, inzet communisatiemiddelen)		€ 75.000	NB	€ 75.000
7	Due Diligence	€ 50.000			€ 50.000
8	Medezeggenschap		€ 30.000		€ 30.000
9	Extra inhuur ter vervanging medewerkers in fusieproces		€ 213.000	NB	€ 213.000
10	Onvoorzien (10% over het totale budget)		€ 114.000	NB	€ 114.000
	Totaal	**€ 134.000**	**€ 1.144.000**		**€ 1.278.000**

In bijlage 1 van dit bedrijfsplan is een toelichting en onderbouwing opgenomen van de verschillende posten. Hierin wordt per post uiteengezet welke uitgangspunten en berekeningen hieraan ten grondslag liggen, zodat inzichtelijk wordt hoe de financiële en inhoudelijke keuzes tot stand zijn gekomen.

De kosten voor de fusie worden gelijkelijk verdeeld over ODRA en ODRN. De dekking voor fase 1 wordt gerealiseerd uit de exploitaties van beide OD's. De dekking van de fusiebegroting voor fase 2 is nog niet gerealiseerd. Een belangrijke mogelijkheid om de fusiekosten (deels) te compenseren is

het indienen van een aanvraag bij het ministerie van IenW. Dit betreft een (incidentele) subsidie aanvraag van 500k. Daarnaast is er een mogelijkheid om op de aangevraagde subsidie voor Robuustheid in te zetten. Dit betreft een subsidie van 250k per organisatie, gezamenlijk 500k. Tenslotte wordt ook een financiële bijdrage aan de provincie gevraagd. Met deze subsidies en bijdragen kunnen de kosten van fase 2 grotendeels gedekt worden. De fusiebegroting en de realisering van de financiering/dekking wordt strak gemonitord. Er worden geen financiële verplichtingen aangegaan als de dekking niet is gerealiseerd. De realisatie van de fusiekosten wordt strak gemonitord ten opzichte van de financiële kaders van de begroting.

6.5 Rudimentaire begroting ODGM

6.5.1 Inleiding

De rudimentaire begroting is een basale begroting, zonder uitgebreide details of analyses. In de due diligence wordt verdiepend ingegaan op de financiële haalbaarheid van de fusie alsmede de (financiële) risico's en mitigerende maatregelen.

De rudimentaire begroting is dus een voorlopige globale financiële uitwerking die inzicht geeft in de verwachte inkomsten en uitgaven van ODGM, zonder dat alle gegevens van de nieuwe dienst al zijn bepaald. De basis voor de rudimentaire begroting is de optelling van de goedgekeurde begrotingen 2025 van beide omgevingsdiensten. Voor 2026 moeten de begrotingen van ODRA en ODRN nog worden vastgesteld. De optelsom van beide begrotingen (2026) vormen het financiële kader voor de inrichting van de nieuwe Omgevingsdienst voor 2026. De begrotingscyclus voor 2026 doorloopt in beiden organisaties het reguliere begrotingsproces van vaststelling.

In fase 2 zal op basis van de begrotingen 2026 een interne programmabegroting opgesteld gaan worden en zal de begroting 20227 voor ODGM uitgewerkt gaan worden. Hierin zal o.a. de omvang van de taken per deelnemer voor 2027 en de nog te nemen besluiten over bijvoorbeeld de nieuwe organisatie en management inrichting verwerkt worden en ook de uniformering van de PDC en financieringssystematiek. Daarbij wordt nadrukkelijk vermeld dat de staffel in de nieuwe GR geen leidend principe zal zijn voor het toedelen van gemeenschappelijke kosten. Door dit fusieproces wordt er voor begroting 2026 afgeweken van het reguliere begrotingsproces omdat de nieuwe GR pas op 1 januari 2026 wordt opgericht.

6.5.2 Basis voor de rudimentaire begroting

De basis voor de rudimentaire begroting is de optelling van de goedgekeurde begrotingen 2025 van ODRN en ODRA omdat de begrotingen 2026 nog niet beschikbaar zijn. De begrotingen 2025 zijn gecontroleerd op eenmalige kosten en opbrengsten, zodat er inzicht is in de structurele kosten en baten. Onderdelen waarvan nu al duidelijk is dat deze in 2026 (en de jaren daarna) anders zullen zijn, zijn separaat weergegeven. Er is een aparte paragraaf opgenomen van de fusiebegroting waar de eenmalige kosten van de fusie van de nieuwe dienst zijn weergegeven. Deze begroting is weergegeven in hoofdstuk 6.4. In de rudimentaire begroting is geen rekening gehouden met deze fusiekosten.

6.5.3 Samengevoegde begroting

In tabel 4 staan de ontwerpbegrotingen voor 2025 voor ODRN en ODRA en de samengevoegde (rudimentaire) begroting voor ODGM.

Tabel 2: samengevoegde begroting als basis voor begroting ODGM

	Begroting 2025 ODRN		Begroting 2025 ODRA		Samengevoegde begroting	
Baten						
Partners	21.139		18.446		39.585	
Provinciale programma's	1.357		5.562		6.919	
Omgevingsdiensten/ bovenregionale bijdragen	858		601		1.459	
Derden en overige baten	465		2.120		2.585	
Totaal Baten	**23.819**		**26.729**		**50.548**	
Lasten						
Salariskosten	15.162	64%	18.647	70%	33.809	67%
Inhuur	5.054	21%	3.317	12%	8.371	17%
Overige personeelskosten	316	1%	871	3%	1.187	2%
Opleidingskosten	455	2%	559	2%	1.014	2%
Huisvesting, facilitair en mobiliteit	996	4%	841	3%	1.837	4%
ICT en informatiebeheer	1.634	7%	900	3%	2.534	5%
Advieskosten, accountancy en communicatie	139	1%	357	1%	496	1%
Overige kosten	102	0%	37	0%	139	0%
Risico's (onvoorzien)			134	1%	134	0%
Programmakosten	275	1%	708	3%	983	2%
Bijdrage regionaal stelsel	461	2%	358	1%	819	2%
Kapitaallasten	150	1%			150	0%
Frictie overhead	-925	-4%			-925	-2%
Totale lasten	**23.819**		**26.729**		**50.548**	

Bedragen in EUR x €1.000

Er is nog geen rekening gehouden met het wegvallen van onderlinge transacties tussen ODRA en ODRN, circa € 430k in 2025.

De verwachting is dat in 2026 de omvang van de (sluitende) begroting van ODRA stijgt naar € 27,80 miljoen. Dit is met name gebaseerd op de prijsindex. De begroting van de ODRN kent een omvang (sluitende) begroting van ca € 24,99 miljoen. In totaliteit betekent dat een gezamenlijke begroting van € 52,79 miljoen in 2026.

In bijlage 2 is het gehele hoofdstuk van de rudimentaire begroting opgenomen, inclusief incidentele effecten, risico's en het voldoen aan de financiële robuustheidscriteria.

6.5.4 Toetsing aan robuustheidscriteria IBP VTH

De samengevoegde begroting voldoet aan de volgende financiële robuustheidscriteria zoals gesteld in IBP-VTH verband:

- Innovatie: Er is minimaal 1% van de begroting beschikbaar als vrij besteedbaar budget voor innovatie.

- Het opleidingsbudget voldoet aan de norm van tenminste 3% van de totale loonsom.
- Omvang: De totale omzet van de omgevingsdienst voor basis- en milieu gerelateerde taken, inclusief overhead, voldoet aan een vastgestelde geïndexeerde norm van € 16,5 miljoen (prijspeil 2023).
- Continuïteit: Het voldoen aan de weerstandsratio van 0.8 volgt na vaststelling van de jaarrekeningen 2024.

7. Doorkijk naar het vervolg: fusieproces, projectorganisatie en betrokkenen

Dit hoofdstuk beschrijft het verdere verloop van het fusieproces en de projectorganisatie die de implementatie van de ODGM begeleidt. De gestructureerde aanpak zorgt ervoor dat de transitie efficiënt en doelgericht kan plaatsvinden.

7.1 Fuseren doen we samen

Het bouwen van onze nieuwe dienst ODGM doen we met elkaar. Hierbij is van belang dat alle betrokkenen zich daadwerkelijk verbonden voelen met het proces, hun rol kennen en weten wanneer en waarover communicatie plaatsvindt.

Een fusie doe je samen, waarbij ieder vanuit zijn eigen positie en rol bijdraagt. Deze rollen verschillen in de mate van betrokkenheid: sommige groepen worden geïnformeerd over de voortgang, andere worden geconsulteerd voor hun inbreng en expertise, en weer andere hebben een besluitvormende rol in het proces. Met inachtneming van het noodzakelijke tempo investeren we actief in het meenemen van alle betrokkenen, zodat we gezamenlijk bouwen aan de ODGM.

7.2 Fase 2 van richten naar inrichten

Met het nemen van het adviesbesluit van de AB's op basis van het ontwerp-bedrijfsplan, de ontwerp-GR-tekst en begroting is fase 1 (richting bepalen) van het fusieproces afgerond. De formele besluitvorming volgt daarna door de colleges.

Intussen start de inrichtingsfase (fase 2) waarin de nieuwe organisatie wordt uitgewerkt en ingericht zodat de ODGM op de voorgenomen datum van 1 januari 2026 bestuurlijk/juridisch operationeel is. Onderdeel van de inrichtingsfase is de definitieve besluitvorming tot fusie door de deelnemers van de huidige OD'en. Het is daarbij vanzelfsprekend dat beide AB-en in hun rol van eigenaar blijven meedenken over de verdere inrichting en ontwikkeling van de nieuwe dienst.

De inrichtingsfase omvat alle stappen en activiteiten die nodig zijn om als ODGM juridisch, organisatorisch en fysiek van start te kunnen gaan en te kunnen opereren. Dit is de planning waarop we koersen. Dit vraagt tempo en betekent ook dat in de inrichtingsfase niet alles gereed hoeft en kan zijn en niet alles in detail uitgewerkt hoeft en kan worden. Als voorbeeld, welke checklists in de uitvoering worden gebruikt kan ook na de fusiedatum worden bepaald. De implementatie stopt niet op de fusiedatum. Vanuit het perspectief van tempo maken is voor de uit te voeren stappen een onderscheid gemaakt in 'must have' en 'nice to have'.

Een effectieve manier om tempo te maken in de transitie naar ODGM is te werken vanuit het bestaande. ODRN en ODRA functioneren al jaren en hebben elk hun eigen werkwijzen, tools en processen ontwikkeld. Waar deze overeenkomen, kunnen ze direct worden benut; waar verschillen bestaan, worden doelmatige keuzes gemaakt. Door niet alles vanaf de tekentafel opnieuw te ontwerpen, maar een vlootschouw toe te passen, wordt een efficiënte en pragmatische aanpak gehanteerd. In fase 2 vraagt een aantal cruciale onderwerpen om aandacht en besluitvorming, waaronder:

- Plaatsingsproces: sociaal plan, functieboek en HR-beleid.
- Werkprocessen, werkwijze en cultuur.
- Inrichten van het Besluitvormingsproces m.b.t. de GR: faciliteren van besluitvorming, mandaatbesluit en verordeningen.
- Herinrichting en invlechten van de bedrijfsvoering: financieel plan, P&C-cyclus en PIOFACH.
- Visie op en uitwerking van opdrachtgever- opdrachtnemerschap.

Een separaat plan van aanpak fase 2 (ook wel: inrichtingsplan) is opgesteld, waarin alle thema's in concrete opdrachten worden uitgewerkt, inclusief afhankelijkheden en andere aandachtspunten. Dit plan vormt de leidraad voor een gestructureerde en daadkrachtige uitvoering van de transitie naar ODGM.

7.3 Projectorganisatie van het fusieproces

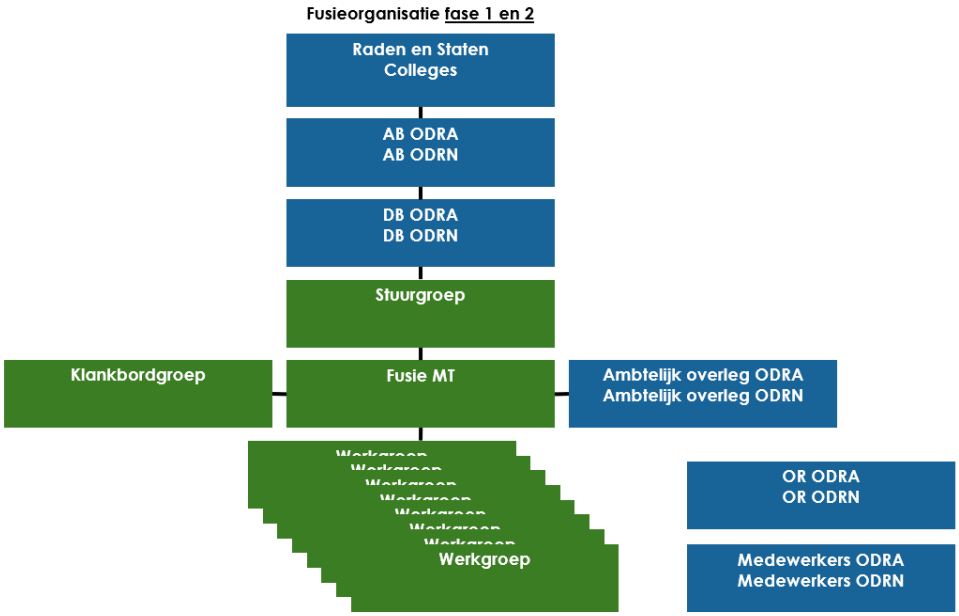
In fase 2 van het fusieproces werken we met een projectorganisatie die bestaat uit een bestuurlijke stuurgroep, een fusie MT, een aantal werkgroepen en een ambtelijke klankbordgroep. De projectorganisatie heeft als hoofdtaak om het fusieproces uit te voeren en de nieuwe gefuseerde organisatie te realiseren.

De projectorganisatie bereidt besluiten voor over de richting en inrichting van de nieuwe organisatie, waarbij formele besluitvorming plaatsvindt in de daarvoor bestemde bestuurlijke organen. De projectorganisatie zorgt voor de juiste afstemming en verbinding met alle betrokken partijen.

Deze projectorganisatie sluit dus aan op de bestaande bestuurlijke en ambtelijke structuren van beide organisaties, waaronder:

- Dagelijkse Besturen van ODRA en ODRN
- Algemene Besturen van ODRA en ODRN
- Ambtelijke overleggen van beide diensten
- Gemeenteraden en Provinciale Staten
- Ondernemingsraden van beide diensten
- Medewerkers van beide organisaties

In figuur 1 is deze projectorganisatie schematisch weergegeven.



Figuur 1: Fusieorganisatie fase 1 en 2

Stuurgroep

Rol, taak en bevoegdheid

De stuurgroep is eindverantwoordelijk voor het fusieproces en heeft een sturende en monitorende rol. Ze stuurt op de majeure mijlpalen en monitort de voortgang van het fusietraject. De stuurgroep denkt actief mee in het proces en besluitvorming, bereidt stukken voor de besturen voor. De stuurgroep heeft de taak om de besturen van beide gemeenschappelijke regelingen en de afzonderlijke colleges, raden en Staten mee te nemen in het proces. De DB-leden in de stuurgroep onderhouden nauw contact met hun DB's en zorgen voor tijdige betrokkenheid van de DB's om een efficiënte doorleiding van stukken naar de AB's mogelijk te maken. De stuurgroep legt verantwoording af aan beide DB's. De stuurgroep wordt voorbereid door het fusie MT.

Samenstelling

De stuurgroep bestaat uit:

- Vier DB-leden (twee leden van ODRN en twee leden van ODRA)
- Beide directeuren (ODRN en ODRA) / beoogd directeur van de nieuwe organisatie
- Een externe begeleider
- Een secretaris

De stuurgroep komt eens in de zes weken, en indien nodig frequenter, bijeen.

Fusie MT

Rol, taak en bevoegdheid

Het fusie MT fungeert als projectteam en is verantwoordelijk voor de operationele uitvoering van het fusieproces. Het is gericht op de bouw van de nieuwe organisatie, stemt af en bespreekt de input

en (tussen)resultaten zoals deze vanuit de verschillende werkgroepen worden aangeleverd. Het fusie-MT stuurt (aan de hand van heldere opdrachten) de werkgroepen aan en zorgt voor de terugkoppeling richting en input vanuit de beide werkorganisaties. De voorzitter is één van de directeuren, geeft leiding aan het fusie MT en brengt resultaten naar de stuurgroep. Het fusie MT heeft ook de rol en taak om een soepele overgang te bevorderen naar fase 3 en 4. Het gehele traject wordt met externe ondersteuning uitgevoerd, waarbij de regie bij de stuurgroep en het fusie MT blijft. De ondersteuning bestaat uit procesbegeleiding van het fusie MT en de werkgroepen en de inhuur van diverse experts die noodzakelijk zijn voor concrete (tussen)resultaten.
Het fusie MT wordt voorbereid door de extern begeleider en afvaardiging ODRN en ODRA.

Samenstelling
Het fusie MT bestaat uit:

- Twee leden MT ODRN
- Twee leden MT ODRA
- Beide directeuren (ODRN en ODRA) / beoogd directeur van de nieuwe organisatie
- Extern begeleider
- Communicatiemedewerker
- Organisatie jurist
- Bestuurssecretaris

Het fusie-MT komt tweewekelijks bijeen. In fase 2 nemen de vertegenwoordigers van de werkgroepen op uitnodiging ook deelaan het fusie MT.

Werkgroepen

Rol, taak en bevoegdheid
De werkgroepen zijn verantwoordelijk voor het - aan de hand van heldere opdrachten van het fusie MT - uitwerken van specifieke deelonderwerpen van de fusie (zie verder bijlage 1). Iedere werkgroep heeft een projectleider die primair verantwoordelijk en aanspreekpunt is voor de op te leveren deelproducten. De werkgroepen zijn bedoeld om op onderdelen zaken nader uit te werken en komen naar behoefte bijeen, afhankelijk van aantal en aard van de uitwerkingsvraagstukken. De werkgroepen worden voorbereid door de projectleider

Samenstelling
Elke werkgroep bestaat uit:

- Medewerkers / leidinggevenden uit beide organisaties (ODRN en ODRA)
- Een (in- of externe) projectleider
- Waar nodig aangevuld met externe expertise

Klankbordgroep (extern)

Rol, taak en bevoegdheid

De klankbordgroep heeft de rol in het fusieproces, om de deelnemers nauw te betrekken bij de ontwikkeling van de nieuwe organisatie. De klankbordgroep wordt door het fusie MT geïnformeerd en geconsulteerd over inhoudelijke en procesmatige vraagstukken, waarbij de klankbordgroep vanuit haar expertise als spiegel fungeert.

De klankbordgroep vormt dus het platform om de deelnemers goed te informeren en hun kennis en ervaring te benutten voor het fusieproces. Door deze structurele betrokkenheid wordt geborgd dat het perspectief van de deelnemers meegenomen wordt in de vormgeving van de nieuwe organisatie.

De bijeenkomsten worden voorbereid door het fusie MT. De klankbordgroep geeft advies aan het fusie MT, dat het advies beoordeelt, indien nodig maatregelen treft en het samen met de stukken naar de stuurgroep stuurt.

Samenstelling
De klankbordgroep bestaat uit:

- Vier deelnemers van ODRN
- Drie deelnemers van ODRA
- Eén vertegenwoordiger van de provincie
- Vertegenwoordiging van beide MT's

De klankbordgroep komt periodiek bijeen en de samenstelling wordt bevestigd door de stuurgroep. Tevens kan de klankbordgroep extra bijeen geroepen worden indien dat noodzakelijk blijkt.

7.4 Rollen en verantwoordelijkheden direct betrokkenen en overleggremia bij fusieproces

Tijdens het fusieproces blijven ODRN en ODRA zelf verantwoordelijk voor het continueren van de eigen dienstverlening en de eigen exploitatie. Dit waarborgt de kwaliteit en continuïteit van dienstverlening aan inwoners en bedrijven.

Tegelijkertijd werken beide omgevingsdiensten waar mogelijk al samen in het licht van de aanstaande fusie. Het gezamenlijk werken binnen de projectorganisatie creëert een voorbeeldfunctie voor beide organisaties en laat zien dat de toekomstige samenwerking nu al vorm krijgt in de praktijk.

Algemene Besturen ODRA en ODRN

Rol, taak en bevoegdheid
De Algemeen Besturen (AB'en) blijven primair verantwoordelijk voor het besturen van de eigen omgevingsdiensten. Binnen de gestelde kaders van de eigen dienst nemen zij de noodzakelijke besluiten. Zij hebben een formele besluitvormende rol in het fusieproces. De besluiten die volgen in fasen 1 en 2 worden eerst aan de algemeen besturen en soms ook aan de colleges en raden en staten van de individuele deelnemers voorgelegd. De AB'en hebben een adviserende rol naar de

bevoegde gezagen, bijvoorbeeld bij voorstellen voor de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling en de rudimentaire begroting.
Beide besturen werken samen in het licht van de aanstaande fusie. Dit gebeurt - als dat nodig is - door een gezamenlijk dagelijks bestuur-overleg en een gezamenlijk algemeen bestuur-overleg. De Stuurgroep informeert de AB's doorlopend over de voortgang van het fusieproces.

Samenstelling
Het AB bestaat uit een afvaardiging van de colleges van de deelnemende gemeenten.

Dagelijkse Besturen ODRA en ODRN

Rol, taak en bevoegdheid
De Dagelijks Besturen (DB's) blijven primair verantwoordelijk voor het besturen van de eigen omgevingsdiensten op hoofdlijnen en nemen binnen de gestelde kaders van de eigen dienst de noodzakelijke besluiten. De DB's kunnen door de Stuurgroep worden gevraagd om mee te denken over specifieke onderwerpen die de organisatie treffen. Formeel zijn de DB's het voorportaal voor de stukken die naar de AB's gaan. Doordat de DB-leden in de stuurgroep nauw contact onderhouden met hun DB's en zorgen voor tijdige betrokkenheid van de DB's, wordt een efficiënte doorleiding van stukken naar de AB's mogelijk gemaakt. Dit bevordert de snelheid van het fusieproces.

Samenstelling
Het DB bestaat uit een afvaardiging van het AB met toewijzing van specifieke portefeuilles (bij ODRN).

Directeuren en MT

Het management van beide omgevingsdiensten heeft ieder primair de taak om te zorgen dat ook in de tussenliggende periode de dienstverlening naar haar deelnemers volgens afspraak plaatsvindt. Daarnaast werkt een afvaardiging van beiden managementteams in het fusie MT samen. Voor de verbinding met het fusieproces is het essentieel dat beide omgevingsdiensten elkaar actief informeren en afstemmen over eigen prioriteiten, initiatieven en lopende zaken die invloed hebben op het fusieproces en de nieuw te vormen organisatie. Dit is opgenomen als spelregel in paragraaf 4.3.

Medewerkers

Medewerkers zijn het kapitaal van de organisaties. In de werkgroepen werkt een deel mee aan de totstandkoming van de fusie. Daarnaast is het van belang dat ook alle medewerkers met elkaar kennis kunnen maken en dat ook de medewerkers worden betrokken die niet direct deelnemen aan een werkgroep van het fusieproces. Voor hen moet het proces herkenbaar zijn en moet men het kunnen volgen. Op bepaalde momenten is ook zinvol om medewerkers te betrekken bij bepaalde producten of te nemen stappen in het proces. Het communicatieplan dat in fase 1 wordt opgesteld zal hier concreet invulling aangeven. Hierbij is nadrukkelijk zorg voor de beschikbare capaciteit en

het primaire werk van de medewerkers. Een fusietraject is ook voor medewerkers een spannende tijd. En daarom wordt in fase 1 een communicatieplan geformuleerd voor het gehele fusieproces.

7.5 Ondernemingsraden

Voor ODRA en ODRN is het van belang de medezeggenschapsorganen nauw te betrekken bij het proces om te komen tot een nieuwe organisatie. De ondernemingsraden en lokaal overleggen van beide organisaties zijn tot op heden geïnformeerd door de directeuren.
Voor verschillende producten en te nemen stappen in de verschillende fases wordt instemming of advisering van de medezeggenschapsorganen gevraagd, naar gelang de relevante wet- en regelgeving dat voorschrijft.

In overleg met de medezeggenschapsorganen kan een Bijzonder Ondernemingsraad (BOR) worden ingesteld. De OR van ODRN en ODRA zullen beide na het voorgenomen adviesbesluit gevraagd worden in hoeverre men een BOR wil oprichten voor dit traject. Bij elk overleg van de BOR staan de ontwikkelingen in het fusietraject op de agenda.

7.6 Deelnemers: provincie en gemeenten

De gemeenten die zijn aangesloten bij ODRN en ODRA, samen met de provincie Gelderland, zijn zowel eigenaar als opdrachtgever van de huidige omgevingsdiensten en van de toekomstige ODGM. In het fusieproces is de besluitvorming in de colleges van de deelnemers met toestemming van de raden en Staten onderdeel van het kritieke pad. Zonder dit besluit is de oprichting van de ODGM niet mogelijk. Niet alleen de formele besluitvorming is essentieel, maar ook het nauw betrekken van de deelnemers, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Het is belangrijk dat de deelnemers weten hoe het fusieproces ervoor staat, wanneer zij inbreng hebben en wanneer zij communicatie kunnen verwachten. Onderstaand wordt dit voor de diverse groepen toegelicht.

Colleges en raden en Staten

De colleges en raden en Staten worden door de projectorganisatie ondersteund en geïnformeerd over het fusieproces, ten aanzien van zowel de benodigde besluitvorming als in algemene zin. Het college gaat over de oprichting van ODGM, met toestemming van raden en Staten. In de aanloop naar deze besluitvorming organiseert of ondersteunt de projectorganisatie momenten waarop het voor colleges en raden en Staten mogelijk is de geagendeerde documenten vanuit hun perspectief toegelicht te krijgen, vragen te stellen en indien gewenst onderling (bestuurders en raads-/statenleden) de dialoog te voeren.

Gemeentesecretarissen en provinciesecretaris

Bij de start van fase 2 van het fusieproces legt de stuurgroep de verbinding met de secretarissen in de regio. De secretarissen zijn een belangrijke schakel om met name onderwerpen waar het college of de raad over moet besluiten tijdig op de agenda te krijgen. Daarnaast worden zij betrokken als de inzet van regievoerders en bijvoorbeeld financieel- en juridisch experts vanuit de organisatie van de deelnemers wordt gevraagd.

Ambtelijk overleg (regievoerders)

Rol, taak en bevoegdheid

De ambtelijk overleggen van ODRA en ODRN hebben een rol in het fusieproces. De reguliere taak van deze overleggen is het adviseren van en doen van voorbereiding voor de AB's. In deze rol hebben zij een positie in de stukkenstroom, waarbij zij de stukken 10 dagen voor het AB ontvangen. Ook vanuit hun opdrachtgevende rol is betrokkenheid van de ambtelijk overleggen van belang. De ambtelijk overleggen worden door het fusie MT in onlinebijeenkomsten meegenomen en om inbreng gevraagd voor specifieke thema's, met name contracten, financieel en juridisch. Deze inbreng wordt meegenomen in de definitieve documenten en meegenomen in de communicatie naar bestuurders.

Er vindt maandelijks een gezamenlijke onlinebijeenkomst plaats voor beide ambtelijk overleggen tezamen. Het fusie MT bereidt deze bijeenkomsten voor.

Samenstelling en werkwijze

- De ambtelijk overleggen bestaat uit regievoerders van beide omgevingsdiensten
- Bij specifieke thema's kunnen regievoerders zich laten vervangen door deskundige collega's, vooral bij juridische of financiële vraagstukken.

8. Risico's en beheersmaatregelen

In dit hoofdstuk worden de risico's van het fusieproces zelf inzichtelijk gemaakt. Maar ook de risico´s op strategisch, tactisch en operationeel niveau voor ODGM zijn in kaart gebracht. Door deze tijdig te identificeren en passende beheersmaatregelen te ontwikkelen, wordt de basis gelegd voor een robuuste en succesvolle realisatie van de ODGM.

8.1 Risico's en beheersmaatregelen van het fusieproces

Het fusieproces kent diverse risico's, een aantal belangrijke risico's zijn in tabel 6 beschreven en worden nog nader uitgewerkt.

Tabel 6: Risico's en beheersmaatregelen fusieproces

Risico fusieproces	*Beheersmaatregelen*
De planning wordt niet gehaald.	Er wordt door de projectorganisatie programmatisch gewerkt en gestuurd op de voortgang. Wanneer de planning veranderd wordt dit voorgelegd aan de stuurgroep.
De bestuurlijke uitgangspunten worden niet of onvoldoende ingevuld	Beide AB's worden door de stuurgroep gevraagd hoe met deze situatie om te gaan. Een afwijking van de uitgangspunten vraagt om een bestuurlijke uitspraak van beide besturen.
Eén van beide organisaties en/of stakeholders voelen zich minder betrokken of dreigen zelfs af te haken.	De communicatiestrategie, maar ook de projectorganisatie ziet erop toe dat de betrokkenheid en inbreng van beide organisaties is gewaarborgd en dat stakeholders op de goede momenten worden bijgepraat.

De uitkomsten van bepaalde onderdelen zoals bijvoorbeeld de 'due diligence' geven aanleiding voor herbezinning.	De due diligence is gekoppeld aan het adviesbesluit in de AB's.
De samenwerking tussen de fusiepartijen binnen de fusieorganisatie loopt niet soepel of stagneert.	De externe begeleiders houden vinger aan de pols, bespreken zaken om de samenwerking goed te laten verlopen en escaleren naar fusie MT en zondig naar Stuurgroep om de samenwerking in de goede flow te houden.

Voor de nieuwe fusieorganisatie ODGM zijn verschillende strategische en operationele risico's (fase 2 en 3) geïdentificeerd. Bij elk risico zijn concrete beheersmaatregelen geformuleerd.

8.1 Strategische risico's en beheersmaatregelen ODGM

Strategisch Risico	*Beheersmaatregelen*
Verlies van nabijheid	• Inrichten van lokale servicelocaties in het werkgebied • Behoud van gebiedsgerichte teams met lokale kennis • Investeren in digitale toegankelijkheid en realtime informatievoorziening • Borgen van korte communicatielijnen op alle niveaus
Uniformiteit versus maatwerk	• Ontwikkelen van een flexibel dienstverleningsmodel • Ruimte creëren voor lokale interpretatie binnen uniforme kaders • Gebiedsgerichte aanpak met behoud van centrale regie
Positie in het Gelders Stelsel	• Actieve afstemming met provincie over rol en positie • Duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden • Proactieve samenwerking met andere omgevingsdiensten

8.2 Operationele risico's en beheersmaatregelen ODGM

Operationeel Risico	*Beheersmaatregelen*
Kwaliteit dienstverlening	• Ontwikkelen van uniform kwaliteitssysteem • Monitoren van serviceniveaus via KPI's • Investeren in kennisdeling en opleiding • Behoud van specialistische expertise
Informatievoorziening	• Ontwikkelen van robuuste ICT-architectuur • Waarborgen van datakwaliteit en -beschikbaarheid • Investeren in moderne digitale tools • Zorgen voor adequate cybersecurity
Personele bezetting	• Strategische personeelsplanning • Dubbele bezetting op kritieke functies • Actief kennismanagement systeem • Ontwikkelen van opleidingsprogramma's
Cultuurverschillen	• Heldere communicatie • Cultuurprogramma
Integratieproblemen ICT en werkprocessen	• ICT-scan door experts met een realistisch integratieplan • Werkgroepen voor uitwerking en integratie van werkprocessen

Focusverlies (te veel op de fusie te weinig op de operatie)	• Heldere communicatie • Aandacht leidinggevenden

8.3 Financiële risico's en beheersmaatregelen ODGM

Financieole Risico's	Beheersmaatregelen
Kostenbeheersing	• Strakke monitoring van kostenontwikkeling • Realiseren van schaalvoordelen • Transparante kostentoerekening • Efficiënte inzet van middelen
Tariefstructuur	• Ontwikkelen van transparant financieringsmodel • Gefaseerde harmonisatie van tarieven • Heldere onderbouwing van kosten • Regelmatige benchmark met vergelijkbare organisaties

Bijlagenboek

Bijlage 1: Toelichting fusiebegroting

Deze fusiebegroting geeft inzicht in de kosten die samenhangen met de verschillende fasen van de fusie.

Fase 1 (Richtingsfase)

De kosten tot en met medio april 2025 zijn grotendeels gerealiseerd en verwerkt in deze begroting.

Fase 2 (Inrichtingsfase)

Voor de verdere uitwerking en inrichting van de nieuwe organisatie ODGM is een inschatting gemaakt van de te verwachten kosten.

Fase 3 (Realisatiefase)

In Q4 van 2025 komen we met een overzicht van de kosten voor fase 3, inclusief een voorstel voor dekking van deze kosten.

Tabel 3: fusiebegroting ODGM

	Omschrijving	Fase 1 (t/m medio april)	Fase 2 (tot 1 jan 2026)	Fase 3 (na 1 jan 2026)	Totaal 1e en 2e fase (tot 1 jan 2026)
1	Externe ondersteuning fusieproces	€ 84.000	€ 137.000	NB	€ 221.000
2	Externe inhuur specialistische kennis en begeleiding werkgroepen		€ 200.000	NB	€ 200.000
3	Plaatsing procedure, incl. functieboek en functiewaardering		€ 75.000		€ 75.000
4	Kosten voortvloeiend uit sociaal plan			NB	
5	ICT		€ 300.000	NB	€ 300.000
6	Communicatiekosten (o.a. omzetting huisstijl, inzet communisatiemiddelen)		€ 75.000	NB	€ 75.000
7	Due Diligence	€ 50.000			€ 50.000
8	Medezeggenschap		€ 30.000		€ 30.000
9	Extra inhuur ter vervanging medewerkers in fusieproces		€ 213.000	NB	€ 213.000
10	Onvoorzien (10% over het totale budget)		€ 114.000	NB	€ 114.000
	Totaal	**€ 134.000**	**€ 1.144.000**		**€ 1.278.000**

In de paragrafen hierna volgt een toelichting op een aantal posten uit de fusiebegroting.

1. Externe ondersteuning fusieproces en begeleiding werkgroepen

In fase 1 en 2 van het fusieproces werken we met een gezamenlijke projectorganisatie die bestaat uit een stuurgroep, een fusie MT, werkgroepen en een klankbordgroep. De projectorganisatie heeft als hoofdtaak om het fusieproces uit te voeren en de nieuwe gefuseerde organisatie te realiseren. De aard en de complexiteit van de fusie vereist dat externe ondersteuning wordt ingezet, verantwoordelijk voor de voortgang van de fusie, verbinding binnen de verschillende onderdelen, de planning en coördinatie en vertegenwoordiging binnen de stuurgroep, fusie MT en klankbordgroep. De geplande gemiddelde tijdsbesteding is voor 8 maanden 2,8 dagen per week. Voor specifieke thema's waar aanvullende expertise nodig is en voor eventuele externe begeleiding van de werkgroepen, wordt externe ondersteuning ingezet (zie punt 2).

2. Externe inhuur specialistische kennis (o.a. juridisch, HR en financieel)

Voor een aantal werkgroepen is specialistische kennis en/ of aanvullende begeleiding nodig om de vraagstukken uit te werken. Dit betreft o.a. de werkgroepen:

- Financieel: o.a. eventueel verdere uitwerking adviezen due diligence, opstellen ontwerpbegroting, uitwerking scenario's financieringsstelsel en overzetten/ integratie financiële administraties.
- Werkprocessen: o.a. opstellen één producten- en dienstencatalogus inclusief uniforme werkwijzen hiervoor en verantwoordingssystematiek, uniformeren belangrijke werkprocessen.
- Juridische zaken: o.a. ondersteuning besluitvorming fusiebesluit, opstellen statuten en reglementen van orde en bestuur en uitwerking overige juridische vraagstukken.
- Huisvesting, facilitair en inkoop: o.a. screening contracten, ontbinding en eventuele voorbereidingen van aanbestedingen.
- Informatievoorziening/ ICT, cultuur en organisatie: zijn in onderstaande paragrafen verwerkt.

3. Plaatsingsprocedure, inclusief functieboek en functiewaarderingen

Voor een zorgvuldige uitvoering van de fusie is externe expertise en capaciteit nodig op het gebied van HR. Dit betreft met name:

- Plaatsingsprocedure: Begeleiding en ondersteuning bij het zorgvuldig en transparant invullen van functies binnen de nieuwe organisatie.
- Integratie en actualisatie van functieboeken en functiewaarderingen: Beide organisaties werken met dezelfde CAO en functiewaarderingssystematiek, maar deze moeten worden geactualiseerd en op elkaar worden afgestemd.
- Uniformering van HR-regelgeving: Afstemming en harmonisatie van verschillende HR-regelingen binnen de nieuwe organisatie. Dit zal vervolgens (ook) verwerkt worden in het Sociaal Plan.
- Integratie en opzet van de nieuwe HR-administratie: Ontwikkeling en implementatie van een efficiënt en uniform (loon)administratiesysteem dat aansluit bij de toekomstige fusieorganisatie.

4. Informatievoorziening/ ICT

ICT vraagt specialistische projectmanagement en expertise op de verschillende vraagstukken zoals het opstellen van een strategisch ICT-plan (incl. ICT-veiligheid) en implementatieplan voor de nieuwe ICT-organisatie. Hiervoor is een gedegen ICT-scan nodig. Daarnaast is het voor de start van de nieuwe organisatie nodig om de noodzakelijk ICT-infrastructuur en (geïntegreerde) software/applicaties op orde te brengen, zoals het ERP systeem en de loonadministratie. Dit betreft nadrukkelijk niet de gehele ICT-infrastructuur, architectuur en applicatielandschap, dat zal vanaf 2026 (in fase 3) verder uitgewerkt gaan worden.

Ook de keuze van leveranciers voor de verschillende applicaties, hardware en werkplekbeheer zijn behoorlijke projecten, inclusief de verschillende datamigraties en omzetting van systemen, de ontbinding van de diverse contracten en de keuze voor archieven en de integratie daarvan. Deze omvangrijke projecten zullen grotendeels in fase 3 uitgevoerd gaan worden. De budgetraming voor fase 2 is een grove inschatting omdat er nog geen gedegen ICT-scan onderligt, deze wordt in fase 2 uitgevoerd. Mogelijk gaat een deel van dit budget over naar fase 3, in deze fase is waarschijnlijkheid aanvullend budget nodig voor deze post.

5. Communicatiekosten

De fusieorganisatie vereist een eenduidige en herkenbare communicatie, zowel intern als extern. Dit omvat onder andere:

- Ontwikkeling van communicatiemiddelen, waaronder een nieuw logo en huisstijl die de identiteit van de nieuwe organisatie weerspiegelen.
- Ontwerp en realisatie van een nieuwe website, inclusief de migratie van bestaande content en het opzetten van een toegankelijke en gebruiksvriendelijke online omgeving.
- Bestickering en visuele herkenbaarheid, zoals aanpassingen in pandbelettering, voertuigen en andere uitingen.

Een deel van het hiervoor gereserveerde budget kan mogelijk in fase 3 worden ingezet, afhankelijk van de voortgang.

6. Due Diligence

De kosten voor de due diligence hebben betrekking op het onderzoek dat is uitgevoerd door DDJ Consultancy BV in fase 1. De eigen kosten van ODRA en ODRN, zoals de inzet van interne medewerkers voor ondersteunende werkzaamheden binnen het due diligence-proces, vallen buiten dit budget en worden apart gedragen door beide organisaties.

7. Medezeggenschap

Dit betreft een budget voor o.a. advies en externe expertise voor de BOR en het eventuele proces met de vakbonden.

8. Extra inhuur ter vervanging personeel in fusieproces

Het uitgangspunt is dat medewerkers de tijdsbesteding binnen het fusieproces zoveel mogelijk binnen hun reguliere arbeidstijden uitvoeren. Het merendeel van de fusie activiteiten in fase 2 wordt uitgevoerd door medewerkers vallend onder overhead. Ter vervanging van overhead personeel is 125.000 begroot daarnaast is in post 2 budget opgenomen voor aanvullende begeleiding en expertise binnen de werkgroepen. Verder is een budget opgenomen ter compensatie van direct personeel van 400 uur per organisatie voor fase 2 o.a. voor de werkprocessen rondom het VTH-systeem.

9. Onvoorzien

Er is een post onvoorzien opgenomen van 10% over de gehele fusiebegroting.

Bijlage 2: Toelichting rudimentaire begroting ODGM

Samengevoegde begroting

Onderstaand de ontwerpbegrotingen voor 2025 voor ODRN en ODRA en de samengevoegde (rudimentaire) begroting:

	Begroting 2025 ODRN		Begroting 2025 ODRA		Samengevoegde begroting	
Baten						
Partners	21.139		18.446		39.585	
Provinciale programma's	1.357		5.562		6.919	
Omgevingsdiensten/ bovenregionale bijdragen	858		601		1.459	
Derden en overige baten	465		2.120		2.585	
Totaal Baten	**23.819**		**26.729**		**50.548**	
Lasten						
Salariskosten	15.162	64%	18.647	70%	33.809	67%
Inhuur	5.054	21%	3.317	12%	8.371	17%
Overige personeelskosten	316	1%	871	3%	1.187	2%
Opleidingskosten	455	2%	559	2%	1.014	2%
Huisvesting, facilitair en mobiliteit	996	4%	841	3%	1.837	4%
ICT en informatiebeheer	1.634	7%	900	3%	2.534	5%
Advieskosten, accountancy en communicatie	139	1%	357	1%	496	1%
Overige kosten	102	0%	37	0%	139	0%
Risico's (onvoorzien)			134	1%	134	0%
Programmakosten	275	1%	708	3%	983	2%
Bijdrage regionaal stelsel	461	2%	358	1%	819	2%
Kapitaallasten	150	1%			150	0%
Frictie overhead	-925	-4%			-925	-2%
Totale lasten	**23.819**		**26.729**		**50.548**	

Bedragen x €1.000

Er is nog geen rekening gehouden met de eliminatie van transacties tussen ODRA en ODRN, circa € 430k in 2025.

De verwachting is dat in 2026 de omvang van de (sluitende) begroting van ODRA stijgt naar € 27,80 miljoen. Dit is met name gebaseerd op de prijsindex. ODRN heeft in de kadernota aangegeven een index van 4,91% te willen hanteren, dat betekent een stijging van omgang (sluitende) begroting naar ca € 24,99 miljoen. In totaliteit betekent dat een gezamenlijke begroting van € 52,79 miljoen in 2026.

Uitgangspunten rudimentaire begroting

Voor de begroting van de nieuw te vormen ODGM is een aantal uitgangspunten door de besturen meegegeven:

- Zowel tijdens het fusieproces als de eerstkomende drie jaar na afloop van het fusieproces is geen sprake van een bezuinigingsdoelstelling. De fusie richt zich op kwaliteitsoordelen zoals beschreven in de verkenning.
- De nieuwe fusieorganisatie voldoet aan alle robuustheidscriteria. De fusie moet resulteren in een financieel sterke omgevingsdienst die voldoet aan de landelijke trend van een

robuuste, integrale, kwalitatief hoogwaardige omgevingsdienst en een aantrekkelijke werkgever.

- Beide organisaties brengen bij de start van de nieuwe organisatie naar evenredigheid evenveel eigen vermogen en dotatie voorzieningen in.
- Er wordt voor het fusieproces 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. Daarbij kijken we ook naar de mogelijkheden die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ter beschikking wil stellen.
- 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).

Kostenbesparingen

Er zijn geen kostenbesparingen meegenomen omdat er op een aantal onderdelen nog geen besluiten zijn genomen die mogelijk tot kostenbesparingen kunnen leiden. Daarnaast is de fusie niet gericht op bezuinigingsdoelstellingen. Ondanks bovengenoemde factoren is de verwachting dat synergievoordelen zullen ontstaan wanneer de twee omgevingsdiensten worden samengevoegd. In fase 2 zal worden onderzocht of eventuele synergievoordelen kunnen worden ingezet om tot minder (meer)kosten te komen.

Organisatorische uitgangspunten

De salariskosten zijn gebaseerd op de CAO van 2024, de indexatie is op grond van de mev (ODRA) / cep (ODRN) verwerkt. Ook zijn er nog keuzes in bedrijfsvoering verwerkt, zoals de keuze in o.a. ICT-applicaties en architectuur.

Tarieven/ financieringssystematiek

De twee omgevingsdiensten hanteren verschillende financieringssystemen en uiteenlopende tarieven. Vanaf de start van de nieuwe ODGM wordt een overgangsperiode van maximaal twee jaar gehanteerd, waarin gewerkt wordt met een gedifferentieerd uurtarief. Tegelijkertijd wordt actief gestreefd naar een geharmoniseerde financieringsmethodiek en bijbehorende tarieven. De uiterlijke ingangsdatum voor de nieuwe financieringssystematiek is 1 januari 2028.

Het uitgangspunt om de tarieven de eerste twee jaar gelijk te houden voor beide diensten biedt de nodige stabiliteit en voorspelbaarheid in de overgangsperiode. Dit biedt gemeenten en provincie de zekerheid die nodig is, zeker nu het ravijnjaar voor gemeenten in zicht is, en stelt ons in staat om de verdere ontwikkelingen rondom de financieringssystematiek in het kader van IBP VTH zorgvuldig mee te nemen. Een verklaring voor de verschillen in de tarieven wordt in het due diligence rapport geduid. Beide OD's hebben een voorziening voor het opnemen van oude verlofrechten.

Inhuur

Beide organisaties sturen op een verlaging van inhuur in de begroting o.a. door een traineeprogramma, strategisch personeelsplanning, betere prognoses meerjarig werk en ook de wet DBA kan een bijdrage leveren. ODRN hanteert in 2025 25% inhuur over begrote salarissen plus inhuur, de ambitie is om dit te laten dalen naar 20% in 2026. In 2024 was de inhuur 31% en ook in 2024 was deze hoog door o.a. de invoering van een vacaturestop als gevolg van de ontvlechting van de bouwtaken. Begin 2025 laat een daling van inhuur zien als gevolg van de ontvlechting van de bouwtaken.

De ODRA had het afgelopen jaar ca 21% inhuur (ca 15% in fte's), het streven is een flexibele schil van maximaal 15% van de loonkosten o.a. door meer eigen personeel in te zetten bij de provinciale programma's.

Overhead

Ca 30% van het begrotingstotaal van ODRN is overhead. Het langdurige doel van de ODRA is om op 25% overhead uit te komen (er is de afgelopen jaren een daling gerealiseerd van 28% in 2018 naar 26% in 2023). De 25% norm wordt nog niet gehaald in de begroting 2025 en 2026 (26%) door ontwikkeling IBP en eigen organisatieontwikkelingen.

Voor de meetdienst is ODRA op zoek naar nieuwe huisvesting, mogelijk leidt dit tot een stijging van de huisvestingskosten maar dit zal minimale invloed hebben op de gehele begroting. Ook zal er voor het hoofdkantoor uitbreiding nodig zijn.

Posten onvoorzien en advies

Ontwikkelingen realiseert ODRN worden via het opleidingsbudget (3% van de loonsom) en met het budget voor innovatie (1%, dit is opgenomen onder de post personeelskosten). Er is geen post voor onvoorzien opgenomen.

ODRA heeft in de begroting een post van 0,5% onvoorzien opgenomen en gaat in 2026 meer begroten voor het adviesbudget o.a. om te voldoen aan de wetgeving zoals AVG en informatiebeveiliging, de Wet elektronisch publiceren en wet open overheid.

Kennisontwikkeling

Kennisontwikkeling zal in de toekomst meer worden belegd bij Omgevingsdienst-NL. De kosten voor de komende jaren zullen gaan verschuiven van bijdragen aan het Gelders Stelsel, naar contributie en bijdragen voor de kennisontwikkeling via Omgevingsdienst-NL.

Bezuinigingen vanwege financiële krapte vanaf 2026

In de begroting is geen rekening gehouden met de inhoudelijke keuzes die deelnemers wellicht moeten maken door de financiële krapte vanaf 2026. Gemeenten hebben beide OD's gevraagd naar de mogelijkheden voor bezuinigingen in het kader van het 'Ravijnjaar' 2026. Hoewel ODRN heeft aangegeven hiervoor niet direct mogelijkheden te zien, zal over de (on)mogelijkheden hiervan m.b.t. bespreking begroting 2026 verder gesproken worden. Een mogelijkheid is het ook het verminderen van uitvoering (o.a. projecten) of het naar achteren schuiven daarvan. ODRA gaat meer risicogericht toezicht houden maar dat levert geen grote besparingen op.

Begrotingsontwikkeling en incidentele effecten

De ODRA heeft een begrotingsontwikkeling in de lijn van voorgaande jaren en is structureel van aard. Voor de ODRN is dit niet het geval, per 1 januari 2025 zijn de BRIKS (bouw) taken terug naar gemeente Nijmegen. De omzet daalt vanaf 2025 met zo'n € 5 miljoen per jaar. Dit wordt voor ca € 6,5 miljoen veroorzaakt door afname van omzet bouwtaken voor gemeente Nijmegen. De omzet van andere werkzaamheden neemt met zo'n € 1,5 miljoen toe door o.a. indexering en een aanvullende stijging van het uurtarief met € 2,50 (m.b.t. bijstelling norm ziekteverzuim van 5% naar 6%, hoger budget opleidingen en compensatie meerkosten inhuur). Het belangrijkste incidentele effect in de begroting van ODRN betreft de vergoeding voor frictiekosten overhead. Met de overgang van de BRIKS-taken naar de gemeente Nijmegen daalt het primaire personeelsbestand van ODRN met ongeveer 19%. De overhead krimpt niet automatisch mee want het betreft veelal vaste kosten. De kosten zijn op korte en middellange termijn beperkt beïnvloedbaar, maar op langere termijn zijn er meer bijsturingsmogelijkheden. De gemeente Nijmegen betaalt een bijdrage voor de frictiekosten van 2025 tot en met 2027 van € 2,15 miljoen (prijspeil 2025: respectievelijk € 780k, € 733k en € 637k, over 2025 zit nog een bijdrage van € 81k voor huisvesting en facilitaire kosten, ook zijn al een aantal bezuinigingen doorgevoerd). Vanaf 2028 dient ODRN met het invoeren van (besparende) maatregelen deze frictiekosten zelf op te lossen. De taakstelling frictiekosten vanaf 2028 heeft ODRN als volgt ingevuld:

- Korting budget voor stelseltaken € 63k.
- Bezuinigen op ICT-kosten € 220k.
- Afbouw formatie € 145k: 1 fte afdelingshoofd en 0,2 fte teamleider.
- Besparing budget inhuur overhead € 380k.
- Totale dekking frictie € 808k.

De verlaging van het budget voor Gelderse stelseltaken vanaf 2028 met jaarlijks € 63k is naar verwachting te realiseren omdat het budget afgelopen jaren niet volledig is ingezet. In overleg met het Gelders Stelsel kan worden bepaald welke diensten in mindering worden gebracht.

De besparing op ICT is naar verwachting te realiseren door o.a. efficiency en het verbeteren van contracten.

De meerjarenbegroting 2025 ging nog uit van twee afdelingshoofden voor de BRIKS-afdelingen. Met het aangepaste reorganisatieplan (samenvoeging beide BRIKS-afdelingen) kan de formatie met 1 fte afdelingshoofd beperkt worden. Ook kan er een besparing gerealiseerd worden op 0,2 fte teamleider procesondersteuning. Beide besparingen zijn inmiddels gerealiseerd.

De taakstellende bezuiniging op formatie en inhuur overhead van € 308k is onzeker en er is nog geen (vastgesteld) plan hoe dit in te vullen. De taakstelling van 30% overhead voor ODRN is op lange termijn dan ook nog een uitdaging.

Bij de ODRN is een krimp in de huisvesting doorgevoerd van ca € 80k op jaarbasis (prijspeil 2024) dat in 2025 gerealiseerd wordt, dit is niet in de begroting 2025 verwerkt.

Risico's

Onderstaand een overzicht van een aantal belangrijke reguliere financiële risico's van beide organisaties:

- Exploitatierisico's: Als de werkpakketten (omzet) niet worden gehaald, terwijl de vaste kosten doorlopen. Dit kan bijvoorbeeld zijn bij uitstel bouwactiviteiten door o.a. de stikstofproblematiek (rem op vergunningen) of bezuinigingen bij deelnemers.
- Kostenrisico, o.a. bij een hogere CAO dan begroot of tegenvallende en onvoorziene kosten.
- Krappe arbeidsmarkt waardoor meer (duurdere) inhuur nodig is en/of productie niet kan worden gerealiseerd.
- De risico's op outputfinanciering door bijvoorbeeld hogere tijdsbesteding t.o.v. de kengetallen.
- Informatieveiligheid en data security.

Financiële risico's in het kader van de fusie:

- Op termijn kunnen mogelijk wijzigingen zijn in financieringssystematiek om te komen tot één systematiek (zoals normfinanciering en outcomesturing) en zal er gewerkt worden aan uniformering van regionale werkplannen en PDC's (werkprocessen). Dit kan consequenties hebben voor interne bekostiging en deelnemersbijdragen (herverdelingseffecten).
- De (éénmalige) fusiekosten vanaf 2026 zijn nog niet inzichtelijk en nog niet verwerkt in de rudimentaire begroting.

Toetsing Robuustheidscriteria

De samengevoegde begroting voldoet aan de volgende financiële robuustheidscriteria:

- Innovatie: Er is minimaal 1% van de begroting beschikbaar als vrij besteedbaar budget voor innovatie.
- Het opleidingsbudget voldoet aan de norm van tenminste 3% van de totale loonsom.
- Omvang: De totale omzet van de omgevingsdienst voor basis- en milieu gerelateerde taken, inclusief overhead, voldoet aan een vastgestelde geïndexeerde norm van € 16,5 miljoen (prijspeil 2023).
- Continuïteit: Het wel of niet voldoen aan de weerstandsratio van 0.8 wordt behandeld in de due diligence rapportage (na beoordeling van de jaarrekeningen 2024).

Bijlage 3: Robuustheid (en robuustheidscriteria)

De vorming van de Omgevingsdienst Groene Metropool (ODGM) vindt plaats in het licht van een landelijk ingezette beweging om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te versterken. De commissie-Van Aartsen benadrukte dat omgevingsdiensten voldoende robuust moeten zijn om de maatschappelijke opgaven van deze tijd – zoals de energietransitie, stikstofproblematiek en de invoering van de Omgevingswet – adequaat te ondersteunen. Robuustheid betreft daarbij zowel de schaal en financiële draagkracht van de organisatie als de kwaliteit, integraliteit en onafhankelijkheid van de uitvoering.

In dit kader zijn in het Interbestuurlijk Programma VTH (IBP VTH) landelijke robuustheidscriteria vastgesteld waaraan omgevingsdiensten zich moeten toetsen. De ODGM voldoet op basis van de samengevoegde (rudimentaire) begroting aantoonbaar aan deze criteria:

- **Omvang**: De gezamenlijke begroting van ODRA en ODRN overstijgt ruimschoots de landelijke ondergrens van €16,5 miljoen (prijspeil 2023) voor VTH-gerelateerde taken, inclusief overhead.
- **Innovatie**: Minimaal 1% van de totale begroting is vrij inzetbaar voor innovatie. Daarnaast wordt structureel gewerkt aan een innovatieagenda, waarmee ODGM investeert in toekomstgerichte ontwikkeling van haar dienstverlening.
- **Opleidingsbudget**: Er is minimaal 3% van de totale loonsom beschikbaar gesteld voor opleiding en deskundigheidsbevordering van medewerkers, waarmee wordt ingezet op duurzame kennisontwikkeling.
- **Weerstandsratio**: De minimale ratio van 0,8 wordt als criterium gehanteerd en wordt getoetst in de due diligence-rapportage, op basis van de meest recente jaarrekeningen en vermogenspositie van beide organisaties.
- **Kwaliteit**: ODGM borgt de kwaliteit van de uitvoering via het hanteren van uniforme kwaliteitscriteria, die onderdeel vormen van de landelijke kwaliteitsimpuls VTH. Deze criteria zorgen voor eenduidige, transparante en rechtmatige dienstverlening.
- **Specialisatie en integraliteit**: De fusie brengt specialistische kennis van beide organisaties bijeen. ODGM is in staat om zowel complexe milieutaken (zoals Seveso) als bouwgerelateerde VTH-taken integraal en kwalitatief hoogwaardig uit te voeren.

De fusie tot ODGM vormt daarmee niet enkel een organisatorische samenvoeging, maar een inhoudelijke versterking die leidt tot een toekomstbestendige en gezaghebbende omgevingsdienst. Door aantoonbaar te voldoen aan de robuustheidscriteria wordt de legitimiteit, betrouwbaarheid en uitvoeringskracht van de nieuwe dienst stevig verankerd.