

Raadsvoorstel

Onderwerp : Zienswijzeprocedure fusie ODRA-ODRN
Zaaknummer : 769075
Behandelend team : Beheer
Status : Openbaar

Besluit om

1. De zienswijzebrief op de ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groene Metropool vast te stellen (zie bijlage 1).
2. De zienswijzebrief op het ontwerp bedrijfsplan Omgevingsdienst Groene Metropool vast te stellen (zie bijlage 2).

Inleiding

Het Rijk, het IPO en de VNG hebben al in 2009 afspraken gemaakt om de kwaliteit van milieu-vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna afgekort als VTH) te verbeteren. Onderdeel van deze afspraken was het oprichten van regionale omgevingsdiensten in 2012-2013, waarin de uitvoering van een basistakenpakket voor milieutaken werd ondergebracht. Destijds is afgesproken dat de uitvoeringsdiensten de vorm kregen van een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschap-pelijke regelingen (hierna afgekort als Wgr). In 2020-2021 zijn de hierboven genoemde afspraken tegen het licht gehouden door de Commissie van Aartsen. Naar aanleiding van het rapport “Om de leefomgeving” is een landelijk verbetertraject (i.c. het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH stelsel) gestart en inmiddels afgerond.

Naast deze landelijke ontwikkelingen is in 2023 een traject gestart om de bestaande samenwerking tussen Omgevingsdienst Regio Arnhem (hierna afgekort als ODRA) en Omgevingsdienst Regio Nijmegen (hierna afgekort als ODRN) te verkennen. Beide omgevingsdiensten werken al op verschillende onderdelen samen. Sinds 2023 zijn ODRA en ODRN een mogelijke fusie aan het verkennen. Deze gesprekken en bijbehorende verkenningen hebben geresulteerd in een uitgewerkt bedrijfsplan en Gemeenschappelijke Regeling (hierna afgekort als GR) voor een nieuw op te richten Omgevingsdienst Groene Metropool(hierna afgekort als ODGM). Daarnaast zijn bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd voor het liquidatieplan.

Beoogd effect

Met voorliggend voorstel wordt beoogd dat u uw zienswijzen kenbaar maakt met betrekking tot zowel de ontwerp GR ODGM als het ontwerp bedrijfsplan ODGM. Door het treffen van één (gezamenlijke) Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groene Metropool - met als ingangsdatum 1 januari 2026 - door alle deelnemers van de ODRA en ODRN, wordt per die datum ODGM opgericht. Een nieuwe dienst, die uitvoering kan geven aan de vraagstukken en opgaven, die op de deelnemers afkomen in een snel veranderende maatschappij.

Argumenten

1.1 en 2.1 Een gezamenlijke omgevingsdienst past binnen de landelijke ontwikkelingen, waarin gestreefd wordt naar robuuste omgevingsdiensten

Het oprichten van één gezamenlijke ODGM door de huidige deelnemers van de ODRN en ODRA past uitstekend bij de landelijke ontwikkelingen op dit gebied (rapport ‘Om de leefomgeving’ van de Commissie van Aartsen en het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH stelsel).

Voorts past deze nieuwe dienst bij de wens van beide besturen om proactief een stap te zetten in het belang van beide organisaties. De fusie levert een wendbare, deskundige en slagvaardige

organisatie op. Dat maakt het makkelijker om gekwalificeerd personeel aan te trekken en te behouden. Zo blijft de uitvoering van gemeentelijke en provinciale taken geborgd. ODRA en ODRN vullen elkaar goed aan: ze bedienen vergelijkbare typen gemeenten, delen beleidsambities binnen de Groene Metropool Regio en hebben al een stevige samenwerkingsbasis. ODRA focust op milieutoezicht, ODRN op vergunningverlening. Samen dekken zij alle provinciale milieutaken in Gelderland af.

1.2 De ontwerp GR ODGM in nauwe samenwerking met verschillende ambtenaren van de huidige deelnemers van de ODRN en ODRA tot stand is gekomen.

De ontwerp GR-tekst (incl. toelichting op de tekst) is gebaseerd op de huidige GR-teksten van ODRA en ODRN (zie bijlagen 3 t/m 5). De ontwerp GR is het juridische document, waarin de samenwerking tussen de deelnemende overheden formeel wordt vastgelegd. Deze regeling vormt de juridische en bestuurlijke basis voor de nieuwe organisatie, die ontstaat uit de fusie van ODRA en ODRN. De ontwerp GR is essentieel voor de juridische legitimiteit, democratische controle en organisatorische werking van de nieuwe ODGM.

2.2 Het ontwerp bedrijfsplan ODGM een inhoudelijke onderbouwing van de fusie biedt en het kader vormt voor de inrichting van de nieuwe organisatie.

Het ontwerp bedrijfsplan vormt de basis voor het inrichtingsplan, dat in de tweede helft van 2025 zal worden uitgewerkt (zie bijlagen 6 en 7). Hierin worden onder andere de organisatie-structuur, formatie en overgang, begroting en ICT-aspecten verder uitgewerkt. Tevens is hierin de basis-begroting opgenomen, zijnde een samenvoeging van beide begrotingen van ODRN en ODRA.

NB. Als onderdeel van het voorbereidingstraject naar een fusie tussen de gemeenschappelijke regelingen van Arnhem en Nijmegen is tevens een boekenonderzoek uitgevoerd. Beide diensten hebben kennis genomen van het zogenaamde Due Diligence onderzoek van DDJ accountants en zien het als een gedegen en volledig rapport (zie bijlage 8). De diensten hebben geconcludeerd dat er geen aanzienlijke risico's inzitten, die besluitvorming over de fusie belemmeren. Het rapport beschrijft de belangrijkste constatering, risico's en aanbevelingen. Beide omgevingsdiensten zijn in control, de jaarstukken zijn goedgekeurd door de accountant. Wel zijn er verschillen, zoals in de kosten van de dienstverlening, het uurtarief, de personele bezetting en interne financiële beheersing. Het rapport is ter informatie bijgevoegd bij de stukken.

1.3 en 2.3 De bestuurlijke uitgangspunten voor liquidatie zijn helder

De uitgangspunten zijn afgestemd met alle deelnemers en bieden een solide basis voor een verantwoorde financiële liquidatie van beide bestaande GR-en (zie bijlage 9 t/m 9c).

1.4 en 2.4 De gemeenteraad bevoegd is om een zienswijze te geven op zowel de ontwerp GR als het ontwerp bedrijfsplan.

Op grond van artikel 1, derde lid van de Wgr leggen wij u de ontwerp GR ODGM voor met het verzoek om uiterlijk binnen acht weken uw zienswijzen aan ons kenbaar te maken. Wij zijn bevoegd met de voorgestelde GR in te stemmen, mits u hiervoor toestemming verleent. Het DB ODRN biedt u parallel hieraan het ontwerp bedrijfsplan aan met het verzoek om een zienswijze. Ook deze zienswijze op het ontwerp bedrijfsplan dient u binnen 8 weken kenbaar te maken. Na ontvangst van de zienswijzen zal het AB ODRN het definitieve bedrijfsplan vaststellen.

Kanttekeningen

1.1 en 2.1 De raad kan toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of het algemeen belang (art. 1, lid 4, van de Wgr).

Wij gaat niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraad. Uw toestemming kan slechts worden onthouden, wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

1.2 en 2.2 Indien niet wordt ingestemd met (het vaststellen van) de GR ODGM dient de gemeente bij een andere Omgevingsdienst aansluiting te zoeken.

Het uit laten voeren van de basistaken op het gebied van VTH door een omgevingsdienst is een wettelijke verplichting. Indien u niet kunt instemmen met het vaststellen van de GR ODGM en andere deelnemers doen dit wel in meerderheid, dan ontstaat de situatie dat de ODGM wordt opgericht en u geen gebruik meer kunt maken van de diensten van uw huidige omgevingsdienst (i.c. ODRN). In dat geval kunt u de verplichting opgelegd krijgen alsnog aan te sluiten bij een omgevingsdienst.

1.3 en 2.3 Het doorlopen van het gebruikelijk traject voor het vaststellen van de begroting kan niet worden gevolgd.

Aangezien ODGM formeel nog niet bestaat, kan op dit moment het gebruikelijke traject voor het vaststellen van de begroting niet worden gevolgd. Dit is een bijzondere, eenmalige situatie. Na de oprichting van ODGM per 1 januari 2026 kan het reguliere traject weer worden gevolgd, waarbij u, zoals gebruikelijk, over (toekomstige) begrotingen een zienswijze kan geven.

1.4 en 2.4 Kostenplaatje is nog niet compleet

Kosten voor implementatie, fricties en schaalvoordelen zijn nog niet (volledig) inzichtelijk. Deze moeten vóór de toestemmingsprocedure duidelijk zijn.

1.5 en 2.5 Grotere schaal kan ten koste gaan van nabijheid

Gelderland koos in 2013 bewust voor kleinschalige diensten. De schaalvergroting kan die nabijheid onder druk zetten. ODGM houdt hier rekening mee, onder meer door op onderdelen met vaste werkgebieden te werken en de directe bereikbaarheid en dienstverlening te verbeteren.

1.6/2.6 Het wijzigen van de GR ODRN n.a.v. het terughalen van de BRIKS-taken door de gemeente Nijmegen niet te effectueren.

Eind 2024 heeft ODRN een wijzigingsprocedure GR ODRN opgestart in verband met het terughalen van de BRIKS-taken door de gemeente Nijmegen. In verband met de voorgenomen fusie ODRA-ODRN is dit wijzigingstraject niet meer relevant. ODRN heeft ons vervolgens verzocht om dit traject te beëindigen (zie bijlagen 10 en 11).

Financiën

De kosten voor het fusieproces, die in fase 1 (tot aan het AB ODRN besluit van 6 mei) zijn gemaakt, worden gedekt uit de lopende begrotingen van de diensten. De kosten voor de fusie, die tijdens de 'inrichtingsfase' in de rest van 2025 gemaakt zullen worden, zijn ingeschat op € 1.1 mln. De verwachting is dat deze gedekt kunnen worden uit hiervoor beschikbare fondsen van het rijk en provincie Gelderland. De kosten voor implementeren, frictie en liquidatie moeten inzichtelijk zijn vóór de formele toestemmingsprocedure.

Tijdspad

Juridisch traject

De GR ODGM wordt getroffen als een collegeregelings. Dat betekent dat het college van burgemeester en wethouders van de deelnemende gemeenten - en het college van Gedeputeerde Staten van de provincie - het formele besluit nemen om toe te treden tot de (nieuwe) regeling.

De raden en Staten worden – conform de Wgr – in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op het ontwerp van de regeling (artikel 1, lid 2 en lid 3 en artikel 10 Wgr). Na ontvangst van alle zienswijzen over het ontwerp GR worden deze voorzien van een reactie.

Nadat de reacties zijn gegeven, heeft u vervolgens 13 weken de tijd om toestemming te verlenen voor het definitief wijzigen van de regeling. Dit betreft de zogenaamde toestemmingsprocedure (die volgt op de zienswijzeprocedure).

Parallel hieraan wordt de raad in de gelegenheid gesteld om een zienswijze te geven op het ontwerp bedrijfsplan ODGM. De termijn voor het indienen van zienswijzen bedraagt acht weken. Na afloop van de zienswijzetermijn worden alle binnengekomen zienswijzen door het DB ODRN beoordeeld. Het AB ODRN zal vervolgens – met inachtneming van de reacties – het definitieve bedrijfsplan vaststellen.

Voor een nadere toelichting omtrent bovengenoemde besluitvormingsprocedures wordt verwezen naar het document ‘Nadere toelichting proces formele besluitvorming oprichting nieuwe omgevingsdienst Groene Metropool’ (zie bijlage 12).

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Communicatie/Participatie

Het intrekken van de huidige GR-teksten ODRA en ODRN en de nieuwe GR-tekst ODGM moeten worden gepubliceerd. Verder zal communicatie verlopen via de voorzitters van beide algemeen besturen, waarin de ontwikkelingen - aangaande de fusie - worden besproken.

Op 17 maart jl. is een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de gemeenteraden van alle deelnemers.

Op 25 augustus 2025 staat een tweede (digitale) raadsinformatie-bijeenkomst ingepland.

De voortgang van het proces wordt daarnaast door de directeuren van beide diensten besproken in de verschillende vergaderingen van het DB en AB. Ook vindt er intensief afstemming plaats met de ambtelijk opdrachtgevers. Voor medewerkers van de diensten worden op verschillende momenten informatiebijeenkomsten georganiseerd.

Personele consequenties

Om de vraagstukken van de deelnemers uit te kunnen voeren, dient ODGM op een goede manier bemenst te worden. Dit gebeurt via een zorgvuldig plaatsingstraject. Eerst worden de sleutelfuncties (lees: management en staffuncties) ingevuld op basis van geschiktheid. Daarna komt de plaatsing van de overige functies. Op die manier krijgen alle zittende medewerkers van ODRN en ODRA een plek binnen de nieuwe organisatie. Tijdens de plaatsing wordt de werk- en rechtszekerheid van alle collega's geborgd. Het Sociaal Statuut Gelderse Omgevingsdiensten 2020 is hierbij van toepassing.

Evaluatie

In de ontwerp GR ODGM is opgenomen dat de gemeenschappelijke regeling elke vier jaar wordt geëvalueerd. Deze evaluatie vindt plaats in het laatste jaar van een raadsperiode.

Bijlagen

Bijlage 1: Zienswijzebrief ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool

Bijlage 2: Zienswijzebrief ontwerp bedrijfsplan Omgevingsdienst Groene Metropool

Bijlage 3: Aanbiedingsbrief Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool

Bijlage 4: Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool

Bijlage 5: Toelichting Ontwerp Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Groene Metropool

Bijlage 6: Aanbiedingsbrief Ontwerp bedrijfsplan 'Voor een Omgevingsdienst Groene Metropool'

Bijlage 7: Ontwerp bedrijfsplan 'Voor een Omgevingsdienst Groene Metropool'

Bijlage 8: Due diligence rapport

Bijlage 9: Uitgangspuntennotitie financiële liquidatie ODRN-ODRA

Bijlage 9a: Vragen en antwoorden uitgangspunten financiële liquidatie ODRN-ODRA

Bijlage 9b: Procesvoorstel liquidatieplan AB's dd. 6 mei 2025

Bijlage 9c: De relatie tussen liquidatie en fusie

Bijlage 10: Aanbiedingsbrief wijziging GR ODRN 2024

Bijlage 11: Brief beëindiging wijzigingstraject GR ODRN 2024

Bijlage 12: Document 'Nadere toelichting proces formele besluitvorming oprichting nieuwe omgevingsdienst Groene Metropool'

Bijlage 13: Raadsbesluit zienswijzeprocedure Fusie ODRA-ODRN

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

Dyanne Kocken
secretaris

Daphne Bergman
burgemeester