

Onderwerp

Fusie omgevingsdiensten regio Arnhem en regio Nijmegen

Datum collegevergadering	15 april 2025
Thema programmabegroting	Regionale samenwerking en internationale betrekkingen
Portefeuillehouder	Paul Hofman
Zaaknummer	2025-005571

Samenvatting

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

Het bestuur van ODRA heeft in 2023 onderzoek laten doen naar intensieve samenwerking of fusie met 1 of meer andere Gelderse omgevingsdiensten. ODRN kwam uit de verkenning als meest geschikte partner vanwege de al bestaande samenwerking rond de provinciale taken, vergelijkbare ambities en regionale congruentie. In december jl. hebben de besturen van ODRA en ODRN besloten nader onderzoek te laten doen naar eventuele belemmeringen voor fusie. Dit onderzoek heeft uitgewezen dat er verschillen bestaan tussen beide diensten, maar dat deze verschillen beheersbaar zijn. Het voorliggende collegevoorstel is een stap in de besluitvorming over fusie van de beide omgevingsdiensten.

Voorgesteld besluit

1. Het voorgenomen besluit van het AB-ODRA de fusie ODRA-ODRN in principe te onderschrijven.
2. Tijdens de AB-vergadering van 17 april de volgende aandachtspunten meegeven:
 - De termijn verruimen van het voorleggen aan de raad voor zienswijze op de voorgenomen fusie, ontwerp-bedrijfsplan en ontwerp-GR.
 - De stemverhouding voor belangrijke financiële besluiten in de ontwerp-GR aanpassen naar tenminste een gekwalificeerde 2/3^e meerderheid, uitgebracht door minimaal 12 leden van het AB.
 - De staffel voor stemverhoudingen in de ontwerp-GR vereenvoudigen naar 3 stappen.
 - De financiële uitgangspunten in het ontwerp-bedrijfsplan als intentie en niet als resultaatsverplichting formuleren.
 - Aan de financiële uitgangspunten in het ontwerp-bedrijfsplan toevoegen dat de fusie budgetneutraal moet zijn voor de deelnemers.

Inleiding

ODRA heeft enkele jaren terug aangegeven te voorzien dat zij verwachten gezien de steeds complexer wordende maatschappij over 5-10 jaar te klein te zijn om haar takenpakket goed uit te kunnen voeren. Onderzocht is intensieve samenwerking of fusie met 1 of meer andere Gelderse omgevingsdiensten. ODRN kwam uit de verkenning als meest geschikte partner vanwege de al bestaande samenwerking rond de provinciale taken, vergelijkbare ambities en regionale congruentie. De verkenning van ODRA liep parallel aan de rapportage van de Commissie Van Aartsen over het functioneren van het milieu-vth-stelsel in Nederland, waarin de sterke aanbeveling tot schaalvergroting evenals het Gelderse proces naar verbeteringen van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten.

Beoogd effect

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

Argumenten

1.1. *Fusie geeft voor de toekomst een sterke omgevingsdienst.*

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

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

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

2. Aandachtspunten

2.1 *De geboden termijn voor het voorleggen aan de raad is niet haalbaar.*

De eerstvolgende raadsvergadering waarin de fusie van ODRA-ODRN kan worden geagendeerd is 24 juni. De volgende stap in de besluitvorming is echter in het AB van 26 juni as., waarvoor de zienswijze van de raad van Rheden dan te laat zou zijn. Dit speelt in meer gemeenten, waar soms agendering zelfs pas mogelijk is na het zomerreces.

2.3 *De staffel voor de stemverhoudingen vereenvoudigen tot 3 stappen.*

In de huidige gemeenschappelijke regeling (GR) van de ODRA had Rheden 8 (6.2% van het aantal) stemmen en daarmee een grotere invloed dan bijvoorbeeld Duiven, Rozendaal en Westervoort met 3 stemmen.

In de concept GR worden wij door een nieuwe staffel met deze gemeenten gelijkgesteld met 1 stem (2.6% van het aantal stemmen). Rheden krijgt hiermee minder zeggenschap dan voorheen.

Voorgesteld wordt een staffel voor de stemverhoudingen van 8 stappen. Het grote aandeel stappen maakt de stemverhouding onnodig ingewikkeld.

2.2 *De stemverhouding voor belangrijke besluiten aanpassen naar een gekwalificeerde 2/3^e meerderheid.*

In de ontwerp-GR wordt in de basis voor de stemverhoudingen uitgegaan van besluiten bij gewone meerderheid. In het ontwerp van de nieuwe GR hebben de grootste zes

deelnemende gemeenten meer dan 50% van het aantal stemmen. Om te voorkomen dat de grootste deelnemers samen besluiten kunnen doorvoeren, is bepaald dat minimaal 8 deelnemers nodig zijn voor een besluit.

Door minder zeggenschap voor kleine of middelgrote gemeenten als Rheden is het van belang gelijkwaardigheid van alle deelnemers na te streven. Daarom wordt voorgesteld te werken met gekwalificeerde meerderheid van 2/3e meerderheid bij belangrijke besluiten (de artikelen 26, 27 en 28 van de nieuwe GR). Hierdoor wordt meer consensus bereikt. Dit geldt met name voor besluiten met financiële gevolgen zoals:

- het vaststellen van de begroting,
- de jaarrekening en
- als het AB besluit een batig saldo (boven de 0,8%) toe te voegen aan de algemene reserve of aan een bestemmingsreserve.

2.4 De financiële uitgangspunten in het bedrijfsplan als intentie en niet als resultaatsverplichting formuleren.

Voor financiële rust in het fusieproces zijn enkele uitgangspunten strikt geformuleerd, zoals 'geen bezuinigingen eerste 3 jaar' en 'ingebrachte takenpakketten blijven komende 3 jaar in elke geval gelijk'. Er zijn echter situaties denkbaar waarin dit (in overleg) wel mogelijk zou moeten kunnen zijn, naast dat de raad budgetrecht heeft. Een onderling afgesproken intentie is voldoende.

2.5 Aan de financiële uitgangspunten in het bedrijfsplan toevoegen dat de fusie budgetneutraal moet zijn voor de deelnemers.

In het najaar van 2024 bij het uitspreken van de intentie tot fusie is afgesproken dat de fusie niet tot meer kosten mag leiden voor de deelnemers. Het is met het oog op kostenbeheersing van belang dit uitgangspunt expliciet in het bedrijfsplan op te nemen.

Kanttekeningen en/of risico's

1. Er wordt geen besluit over de fusie genomen op korte termijn.

Fuseren per 1 januari a.s. vereist op korte termijn een besluit. Met name voor het personeel geeft uitstel onduidelijkheid voor het personeel. Grote zorgen zijn er bij uitstel over vertrek van personeel. Ook geeft vertraging een extra servicedip. Het betekent een langere periode van interne gerichtheid. Verbeterprocessen, bv na invoering van de Omgevingswet, die in het fusieproces ook aan de orde zijn, worden dan uitgesteld.

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

Geraamde kosten zijn ongeveer €1,3 miljoen. De verwachting is dat deze kosten met subsidies van rijk en provincies gedekt kunnen worden. De subsidies kunnen pas worden aangevraagd wanneer het besluit tot fusie is genomen. Er zijn geen signalen dat de subsidies niet kunnen worden toegekend.

3. De nieuwe fusieorganisatie wordt duurder dan ODRA nu is.

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

4. *Besluitvorming door 17 deelnemers is complex.*

De besluitvorming voor de fusie is zorgvuldig voorbereid. Inhoudelijk lijken alle deelnemers fusie een goede stap te vinden. Bij de deelnemers leven echter verschillende beelden en verwachtingen en verschillende interne afspraken met raden en staten over het proces van besluitvorming. Mogelijk is hierdoor een extra processtap nodig in het besluitvormingsproces. Enige ruimte hiervoor is wel mogelijk zonder de beoogde fusiedatum te hoeven opschuiven.

5. *Mogelijke fusie met andere Gelderse omgevingsdiensten.*

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

6. *Proces besluitvorming van de raad.*

De beleidsnotitie Samenwerkingsverbanden beschrijft het besluitvormingsproces rond het opheffen van bestaande en deelnemen aan nieuwe samenwerkingsverbanden. Hieruit volgt dat we de nieuwe Gemeenschappelijke Regeling en bedrijfsplan aan de raad voorleggen voor zienswijze. De raad is steeds meegenomen in het proces van zoeken naar een partner en onderzoek naar fusie. In maart is er een regionale raadsbijeenkomst geweest over de beoogde fusie. De raad wordt nu gelijktijdig om een zienswijze gevraagd over het voornemen om deel te nemen in een nieuwe fusieorganisatie in samenhang met het ontwerp-bedrijfsplan en de ontwerp-gemeenschappelijke regeling.

Financiën

Om (financiële) rust te creëren rond de fusie zijn financiële uitgangspunten geformuleerd (Ontwerp-Bedrijfsplan, blz.16):

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

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

	Bedrag (€)	Jaarschijf / jaarschijven
Eenmalige uitgaaf:	Nvt.	-
Investering:	Nvt.	-
Structurele lasten (geraamde bijdrage aan ODRA 2025):	€730k	-

Uitvoering

Bij een positief besluit van de beide Algemeen Besturen worden de stukken doorgeleid voor zienswijze aan raad. Het fusie-MT gaat verder met de inrichting van de nieuwe organisatie cf bedrijfsplan.

Participatie en communicatie

Er wordt een communicatiestrategie en communicatieplan ontwikkeld.

Bijlagen

AB-stukken fusie

1. 4.0 Begeleidend schrijven Algemeen Bestuur – verkenning fusie ODRN en ODRA
2. 4.1 - Oplegnotitie AB ontwerp GR tekst
3. 4.1.1 - Bijlage 1 – Ontwerp GR OD.. 4apr25
4. 4.1.2 - Bijlage 2 – Ontwerp GR OD.. 4apr25
5. 4.1.3 - Bijlage 3 – Ontwerp GR OD.. 4apr25
6. 4.1.4 - Bijlage 4 – Ontwerp GR OD.. 4apr25
7. 4.2.1 - Oplegnotitie AB ontwerp-bedrijfsplan
8. 4.2.2 - Ontwerp-bedrijfsplan naar een Omgevingsdienst Groene Metropool_v 28 maart
9. 4.3.1 - Oplegnotitie AB DD onderzoek
10. 4.3.2 - Definitieve Due Dilligence rapportage 28032025

De Steeg, 15 april 2025

Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
burgemeester

Bart Drewes,
gemeentesecretaris