



Beslispunt(en):

- 1) Kennis te nemen van het feit dat het plan van aanpak waar door het AB opdracht is gegeven niet voor 1 april geconcretiseerd kan worden met opdrachten van de gemeenten**
 - 2) Kennis te nemen van de drie voorliggende scenario's en richting te geven welke scenario('s) verder worden uitgewerkt en voorgelegd aan het nieuwe AB ter nadere besluitvorming.**
 - 3) De besluitvorming schriftelijk terugkoppelen aan de colleges t.b.v. het overdrachtsdocument voor de nieuw te vormen colleges**
-

Inleiding

Omgevingsdienst Rivierenland (ODR) werkt sinds het voorjaar 2024 aan het project Taakverbreding, met als doel om te voldoen aan de robuustheidscriteria zoals geformuleerd in het Bestuurlijk Overleg van het Interbestuurlijk Programma VTH. Deze criteria worden door het Rijk nu al gehanteerd bij de beoordeling van omgevingsdiensten en worden naar verwachting begin 2026 wettelijk verankerd in de Omgevingswet.

De belangrijkste opgave betreft het behalen van een omzet van €16,5 miljoen op milieutaken (prijspeil 2023). Momenteel resteert een tekort van circa €1,5 tot €2 miljoen, wat overeenkomst met circa 14 fte.

Het Algemeen Bestuur heeft zich sinds oktober 2023 herhaaldelijk uitgesproken voor het behoud van ODR als zelfstandige omgevingsdienst. Taakuitbreiding is daarbij benoemd als het aangewezen instrument om deze bestuurlijke ambitie te realiseren.

De afgelopen anderhalf jaar heeft ODR verschillende aanpakken gehanteerd, intensieve gesprekken gevoerd op niveau gemeenteraad, portefeuillehouder, gemeentesecretaris en ambtelijk. Dit heeft geresulteerd in voorstellen over de manier waarop de taakuitbreiding, nodig om als zelfstandige dienst verder te kunnen, vorm kan krijgen.

In de afgelopen gespreksrondes met ambtelijk vertegenwoordigers van gemeenten is niet de concreetheid bereikt die het AB aan ODR heeft gevraagd. ODR heeft veel mogelijkheden tot uitbreiding van taken geïnventariseerd, en geconstateerd dat de ruimte tot uitbreiding van taken die zouden kunnen leiden tot robuustheid ook beschikbaar is bij gemeenten. Toch blijft de concretisering in daadwerkelijk aanvullende opdrachten van gemeenten uit. Deze situatie is besproken in een ingelast dagelijks bestuur op 26 januari. Daarbij is het besluit genomen u als algemeen bestuur meerdere scenario's voor te leggen met de vraag daarover een richting te geven. Elk van de genoemde scenario's vraagt wel om nadere uitwerking.

Het uiteindelijke doel is om op 1 april in de verantwoording naar het Rijk over onze robuustheid te kunnen aangeven welke concrete stappen zijn gezet om als zelfstandige robuuste dienst door te gaan en bestuurlijk het vertrouwen uit te spreken dat we dit doel gaan bereiken.

De scenario's

Scenario 1 Taakuitbreiding

Dit is het scenario dat door het AB als voorkeursscenario is gekozen. ODR heeft in ambtelijke gesprekken een inventarisatie gemaakt van mogelijkheden voor uitbreiding van taken. Vanuit de inhoud is gekeken naar waar gemeenten aanvullend, boven de huidige opdracht, kunnen worden

ondersteund en geholpen. Deze uitbreidingen hebben betrekking op aanvullingen en intensiveringen in het huidige takenpakken, taakuitbreidingen op het terrein van duurzaamheid en extra taken op gebied van het opstellen van omgevingsplannen. Deze inventarisatie treft u bijgevoegd aan. Daarbij zult u zien dat er ruimschoots voldoende opties zijn voor uitbreiding van de opdracht aan ODR die meerwaarde bieden aan gemeenten en die bereikt kunnen worden door een verschuiving van de inzet van middelen. U zult ook zien dat die aanvullende opdrachten nog niet vertaald konden worden naar een overzicht welke taken voor welke gemeenten kunnen worden uitgevoerd en daarmee is het niet gelukt om dit voorkeursscenario op tijd af te ronden. Om desondanks tot een gedragen voorstel te komen richting het rijk is het voorstel als volgt:

Het AB stemt in met een structurele uitbreiding van de opdracht aan ODR met 14 fte. Door deze uitbreiding op te nemen in een te wijzigen begroting van ODR 2026 en de meerjarenbegroting wordt bestuurlijk gecommiteerd aan de taakuitbreiding. Daarmee wordt eveneens tijd gecreëerd voor de concretisering welke opdracht van welke gemeenten tegen welke kosten en met welke dekkingsmiddelen. Dit kan in de loop van 2026 verder vormgegeven worden en kan ook al werkende weg geleidelijk aan worden opgebouwd. De taakuitbreiding moet gebaseerd zijn op inhoudelijke taakinbreng, met een concreet beeld welke gemeente, welke taken en welke kosten het betreft. We verwachten op deze wijze in maximaal 3 jaar aan de robuustheidseis te kunnen voldoen.

Hierbij hoort ook de aanpassing dat de begroting meer in overeenstemming wordt gebracht met de daadwerkelijke uitvoering (realistisch begroten). Hierbij wordt de nieuwe landelijke financiering systematiek betrokken. Dit traject kan ook leiden tot een hoger benodigde milieuomzet die bijdraagt aan de robuustheid van ODR.

Scenario 2, de ontwikkelingen afwachten en op eigen tempo doorontwikkelen

Vooralsnog is onduidelijk wat er precies gaat gebeuren als we op 1 april niet robuust zijn. De consequenties en eventuele handhavingsmaatregelen zijn vastgelegd in een wetsvoorstel dat nu voor inspraak is vrijgegeven. Daarin is een instrument opgenomen waarmee de minister in plaats van het algemeen bestuur beslissingen kan nemen over de wijze waarop ODR robuust moet worden. Dit kan in het uiterste geval een gedwongen fusie betekenen.

Het wetsvoorstel roept bij veel partijen, waaronder ODNL en VNG grote vraagtekens op. Ook ODR heeft in samenspraak met ODDV een inspraakreactie ingediend. De reacties zijn dusdanig kritisch dat de wet, en daarmee de instrumenten voor de minister om in te grijpen, nog geruime behandel tijd nodig zal hebben. Deze zal niet gereed en vastgesteld zijn op 1 april.

De kritiek is grotendeels gebaseerd op het feit dat de minister bij inzetten van het instrument de bestuurlijke verhoudingen doorkruist en de gemeenten als eigenaar van de omgevingsdienst passeert. Verder is er kritiek op de omzeteis in de robuustheidseisen. Deze eis zegt weinig tot niets over de kwaliteit van dienstverlening.

Om de bestuurlijke wens van de deelnemers om ODR als zelfstandige dienst te behouden kunnen we de laatste verantwoording aan het ministerie over de robuustheid aanvullen met een brief van de colleges van de deelnemende gemeenten. Daarin verwoorden de deelnemers hun tevredenheid over de dienstverlening op gebied van milieu. De deelnemers spreken het vertrouwen uit dat ODR op termijn aan alle robuustheidseisen zal voldoen door geleidelijke uitbouw. In afwachting van de reactie van het rijk bouwen we op eigen tempo voort aan taakverbreding. Binnen dit scenario wordt tevens de begroting in overeenstemming gebracht met de daadwerkelijke uitvoering (realistisch begroten), wat een bijdrage levert aan de omzetcijfers die we aan het ministerie overleggen. De methodiek van realistisch begroten zou indicatief € 850.000,- op kunnen leveren (op basis van cijfers 2025). Dit is geen nieuwe omzet, maar omzet die gaandeweg het jaar ontstaat doordat de begroting van ODR ieder jaar passend wordt gemaakt op de begroting van de gemeente, waardoor deze niet langer overeenkomt met de daadwerkelijke realisatie in dat jaar, met correctie en nabetaling tot gevolg.

Dit biedt echter geen garantie dat het ministerie dit zal aanmerken als voldoende onderbouwing van structurele robuustheid. Het risico is dat dit wordt gezien als bestuurlijke ongehoorzaamheid, waarmee we het bestuurlijk vertrouwen en geloofwaardigheid verspelen. Dit scenario kan mogelijk worden ingezet als tijdelijke tussenfase.

In aanvulling op dit scenario is eerder ook gesproken over tariefdifferentiatie binnen de huidige taakomvang. Dit betekent verhoging van het uurtarief voor milieudiensten om de omzeteis te behalen met tegelijkertijd een verlaging van het uurtarief voor bouwtaken. De lasten worden dan afhankelijk van de daadwerkelijke afname van milieuproducten door alle gemeenten gedragen. Nadeel is dat er geen aanvullende diensten voor gemeenten worden verleend, wat bij taakuitbreiding wel het geval zou zijn.

Er is echter geen aanwijsbaar verschil in de kosten tussen bouw- en milieutaken. Tariefdifferentiatie zou leiden tot herverdeling van kosten waarbij de ene gemeente meer zal betalen en de ander minder. Dit kan ook effect hebben op de kostendekkendheid van de leges

Een dergelijke wijziging kan ook op zijn vroegst in de begroting 2028 worden opgenomen, waarmee we met dit scenario sowieso niet tijdig robuust zijn. Ook is nog niet duidelijk op welke wijze het ministerie de omzeteis zal toetsen. De onderbouwing van de omzeteis is gebaseerd op een minimale personele omvang. Als de toets daarop wordt gebaseerd, heeft tariefdifferentiatie geen zin.

Vanwege deze nadelen wordt tariefdifferentiatie niet geadviseerd

Scenario 3 fusie

Bij het eerste plan van aanpak robuustheid heeft het bestuur uitgesproken ODR te willen behouden als zelfstandige dienst en dat primair te willen realiseren door taakuitbreiding. Fusie met een andere omgevingsdienst werd niet uitgesloten, maar is niet het voorkeurscenario. Omdat het niet gelukt is het eerste plan van aanpak te concretiseren stellen we nu toch dit scenario voor.

Omdat we nog niet veel ingezet hebben op dit scenario zijn nog veel voor-, nadelen en consequenties onbekend. We kunnen ons de volgende consequenties voorstellen, maar dit vraagt wel verdere verkenning

Daarbij moet worden aangetekend dat de Provincie een subsidie ter beschikking heeft gesteld voor fusieprocessen (zie brief in de bijlage). Om hiervoor in aanmerking te komen moet voor 1 juni een intentieverklaring worden vastgesteld.

Een fusie met een andere omgevingsdienst heeft tot gevolg dat de omzeteis direct wordt voldaan. De optelsom van de beide omzetten is al snel ruim voldoende om boven de norm uit te stijgen. Dan nog steeds moet de dienst aan alle andere robuustheidseisen voldoen, maar dat zal eenvoudiger zijn.

Fusie leidt tot schaalvergroting wat meer ruimte biedt voor professionalisering van de dienstverlening. Binnen het primaire proces is verdergaande specialisatie en kennisontwikkeling beter mogelijk en beter te borgen. Ook op de ondersteunende bedrijfsvoering onderdelen betekent een vergrote dienst mogelijkheden tot versterking.

Doordat een grotere dienst meer doorgroei mogelijkheden biedt, zal deze nieuwe dienst aantrekkelijker worden voor met name de jongere potentiële werknemers. Dit zal helpen in de werving van vast personeel.

In de afgelopen weken zijn oriënterende gesprekken gevoerd met meerdere omgevingsdiensten. De mogelijkheden zijn echter beperkt. De ODRA en ODRN zijn net gefuseerd tot de omgevingsdienst Groene Metropool. Zij hebben daarbij aangegeven de eerste drie jaar te willen bouwen aan die organisatie en in die periode geen nieuwe fusiebeweging te willen maken. Een fusie naar het westen, noorden of zuiden stuit op de Provinciegrens. Dat is niet onmogelijk, maar is wel complex bij het formuleren van gezamenlijk beleid of doelstellingen. De bestuurlijke wensen en prioriteiten zullen dan mogelijk verder uiteenlopen dan binnen de provinciegrens het geval is. Met de Omgevingsdienst De Vallei vindt in maart een eerste bestuurlijk overleg plaats.

Fusie heeft een aantal nadelen voor de deelnemers. Het aantal deelnemers in het bestuur van de OD neemt fiks toe. De bestuurlijke grip op de koers van de eigen OD neemt hiermee af. Ongeacht de richting waarin we kijken voor een fusiepartner, zal de nieuw te bouwen OD minder congruent zijn met het gebied dat nu wordt bediend (dit is overigens ook een robuustheidscriterium).

Rivierenland is voor een belangrijk deel een eenvormig en herkenbaar gebied met belangen en prioriteiten die redelijk vergelijkbaar zijn. Een fusie met bijvoorbeeld OD Groene metropool, OD

Zuid-Holland-Zuid of de Vallei brengt gebiedskenmerken met zich mee die Rivierenland vreemd zijn. Dit zal van invloed zijn op beleid en prioriteiten. En de Rivierenland gemeenten bepalen dat dan niet langer zelf.

Een fusie brengt kosten met zich mee. Eenmalig betekent het de operationele kosten van de fusie. Dit zal al snel miljoenen betekenen. De Provincie heeft hiervoor een subsidieregeling in het leven geroepen, maar een beroep op die regeling moet voor 1 juli worden gedaan. Willen de deelnemende gemeenten in aanmerking komen voor die bijdrage betekent dat al heel snel tot besluitvorming moet worden overgegaan. Deze tijdsdruk staat op gespannen voet met de zorgvuldigheid die bij een fusiebesluit van deze omvang past. Maar buiten de subsidieregeling zullen de fusiekosten hoger uitvallen voor gemeenten.

Mogelijk dat een fusie ook structurele meerkosten met zich meebrengt. Hoe de kostenstructuur en de tariefstelling van de nieuw te bouwen omgevingsdienst er uit zal zien is op voorhand op geen enkele wijze betrouwbaar te zeggen. Daar nemen de deelnemende gemeenten dan ook een aanzienlijk financieel en daarmee bestuurlijk risico. Ter illustratie;

Uurtarief	2025	2026
ODRA	104	107
ODRN	113,50	119,25
ODDV	€ 100,55	104,09
ODR	€ 106,75	108,59

De nieuwe omgevingsdienst Groene Metropool heeft nog geen gezamenlijk uurtarief, de afrekening vindt plaats op basis van de afzonderlijke uurtarieven.

Een fusie biedt op korte termijn mogelijk duidelijkheid richting het Rijk, maar gaat gepaard met aanzienlijke bestuurlijke, financiële en organisatorische risico's voor de deelnemende gemeenten.

Als dit scenario verder uitgewerkt wordt, zal er een met een externe partij studie moeten worden uitgevoerd waarin de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Welke bestuurlijke kaders gelden er voor een eventuele fusie
- Welke fusiepartners zijn mogelijk
- Bij welke potentiële fusiepartner past een fusie met ODR in hun strategie
- Op welke termijn zou een fusie haalbaar zijn
- Welke taken worden ingebracht in de fusie, en als dat niet alle taken zijn, op welke wijze kunnen deze taken dan voor de gemeenten in Rivierenland worden georganiseerd
- Wat zijn de financiële consequenties voor gemeenten (incidenteel en structureel)

Bijlagen:

Overzicht uitbreiding opties