Omgevingsdienst Rivierenland

Vergadering	:	**DT/ DB/ AB**
Datum	:	
Agendapunt	:	
Onderwerp	:	Annotatie strategische
	:	ontwikkelingen ODR
Opgesteld door		Leonard Oerlemans

Beslispunt(en):
Kennisnemen van de strategische ontwikkelingen rondom ODR en de daaruit voortvloeiende denkrichtingen

---

Inleiding

Sinds het najaar van 2023 werd in het kader van het Interbestuurlijk Programma Versterking uitvoering VTH (IBP-VTH) landelijk gewerkt aan de versterking van de uitvoering van VTH taken door omgevingsdiensten. Dit heeft geresulteerd in de doorontwikkeling van de ODNL-organisatie die zich in dit programma een positie heeft weten te verwerven als aanspreekpunt voor koepelorganisaties (VNG, IPO) en het Rijk (Ministerie IenW). ODNL is uitgegroeid tot een stevige organisatie die kennisontwikkeling en kennisuitwisseling voor OD's verzorgt.

Het kroonjuweel van het IBP-VTH programma is echter de set robuustheidseisen. De afgelopen drie jaar is hard gewerkt aan de bouw van ODR als een stevige toekomstbestendige organisatie die voldoet aan de robuustheideisen. Dit heeft mooie dingen gebracht. Nu het IBP-programma en de robuustheid eisen tot een slotsom gaan komen is het tijd om grondig na te denken over hoe en in welke vorm ODR haar maatschappelijke zorg voor de leefomgeving in Rivierenland waar kan maken en wat daarvoor nodig is.
De notitie gaat in op de actuele situatie rondom robuustheid, het impactonderzoek naar een fusie en de bewegingen die nu binnen omgevingsdiensten in Gelderland plaatsvinden. Voorgesteld wordt deze context in een apart te plannen vergadering van het Algemeen Bestuur met elkaar te bespreken. Voor dat gesprek worden vanuit de maatschappelijke opgave elementen aangedragen voor dat gesprek.

Doel

Deze notitie heeft als doel voeding te geven aan een discussie in het Algemeen Bestuur over de toekomstige positie van ODR in de Regio Rivierenland en de randvoorwaarden die ingevuld moeten zijn om de maatschappelijke opdracht waar te maken.

De strategische vraagstukken

<u>Robuustheid</u>

Na vaststelling van de eisen in een bestuurlijk convenant zijn vanuit het ministerie en even later gecoördineerd door ODNL allerlei activiteiten ontplooid en subsidieregelingen uitgerold om het VTH-stelsel verder te brengen. Ook ODR heeft twee spuk-uitleringen ontvangen.

De toets door het Ministerie heeft geresulteerd in een brief aan de tweede kamer en een brief aan ODR met het eindoordeel. Dit is de slotsom van een proces van ontwikkeling, organisatie, investering, rapporteren en argumenteren met het Ministerie gedurende de laatste drie jaar.

Wij hebben van het ministerie de brief gekregen met daarin de slotsom over de robuustheid van ODR.

Er zijn uitgesplitst 20 robuustheidseisen. Al bij de eerste zelftoets in september 2023 bleek dat ODR aan het merendeel van de eisen voldeed. Op vier criteria had ODR nog wat te doen.

- De omzeteis van 16,5 miljoen op milieutaken. Dit was de lastigste uitdaging. Hiervoor is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in verbreding van het takenpakket van ODR. De berekening van onze omzet is onderwerp geweest van intensieve contacten met het Ministerie. De laatste doorrekening met bijbehorende onderbouwing is door het Ministerie geaccepteerd. Deze resulteerde in een bedrag juist boven de norm. In de brief aan de Tweede kamer en in de brief aan ODR wordt geen opmerking meer gemaakt over de omzet.

- ODR voldeed op twee, inmiddels nog maar een, onderdeel van de kwaliteitscriteria niet aan de eisen. Bij de laatste beoordelingsronde heeft het Ministerie deze eis echter laten vervallen. Deze maakt geen onderdeel meer uit van robuustheid.

- ODR voldeed op de peildatum niet aan de voorgeschreven verhouding tijdelijk en vast personeel. Dit is echter door de jaren heen gestaag verbeterd en inmiddels voldoen we wel aan de norm. Dit laatste feit is door het Ministerie overgenomen.

- In de robuustheidseisen worden eisen gesteld aan de omvang en het proces van innovatie. Onderdeel daarvan is een meerjaren innovatie agenda. ODR heeft haar innovatieproces op een andere wijze ingericht en naar onze mening is onze cyclus van ontwikkeling, verbetering en innovatie sluitend. Het Ministerie houdt echter vast aan de eis van een meerjaren innovatie agenda. Dit is oplosbaar door alsnog een dergelijke agenda te ontwikkelen.

De druk die vanuit het Rijk en Provincie werden uitgeoefend om te voldoen aan de eisen wordt geleidelijk al wat minder. De toonzetting waarop ODR wordt aangesproken wordt minder streng. De wetgeving die aan het ministerie een instrumentarium zou geven om te handhaven op de robuustheidseisen lijkt moeizaam tot stand te komen en het wetgevingsproces is in feite tot stilstand gekomen.

In de brief aan ODR is opgenomen dat op 1 juli 2027 opnieuw zal worden beoordeeld of ODR aan de eisen voldoet. Er ontstaat dus een nieuwe deadline waarop alle eisen opnieuw tegen het licht worden gehouden. Als ODR op dat moment niet voldoet, moeten wij een heldere uitleg geven waar dat door komt en hoe wij denken wel te gaan voldoen. Het Ministerie zal daarnaast met de gedeputeerde van de Provincie in gesprek gaan over de ontstane situatie. Het lijkt er dus op dat de Provincie een nadrukkelijker rol krijgt in de monitoring.

Dit is de slotsom van een proces van ontwikkeling, organisatie, investering, rapporteren en argumenteren met het Ministerie gedurende de laatste twee jaar. Al met al zijn wij erg blij met deze eindbeoordeling door het Ministerie. Het enige punt dat nog in de weg staat voor het predicaat robuust is het meerjaren programma innovatie. Dat is prima oplosbaar.

Het is nog onduidelijk hoe en met welke intensiteit zal worden gehandhaafd op het enige laatste resterende onderdeel. Mede omdat het wettelijk handhaving instrument voor het Ministerie nog niet bestaat.

De druk om te voldoen aan de robuustheid eisen blijft in stand, mogelijk dat de intensiteit wat afneemt of het tijdpad wordt verlengd. Maar ODR moet blijven werken aan structureel voldoen aan de eisen

Los van de eisen die van buitenaf worden opgelegd en/of gehandhaafd, zal het bestuur moeten nadenken over de toekomstige positie van ODR, al dan niet als zelfstandige dienst. Dit kunnen en moeten we benaderen vanuit onze maatschappelijke opgave om zorg te dragen voor de leefbaarheid in Rivierenland. Wat dit voor ODR kan betekenen wordt onder verder uitgewerkt.

Fusie en de impactanalyse

Met name de omzeteis in de robuustheid criteria heeft landelijk geleid tot (verkennende) fusiebewegingen. Ook in Gelderland zijn deze bewegingen zichtbaar. Zo is de omgevingsdienst Groene Metropool ontstaan en hebben OD de Veluwe en de Achterhoek de intentie tot fusie uitgesproken. OD de Vallei heeft steeds de boot afgehouden en laat zich niet in enige richting duwen, al is dit standpunt ook enigszins aan het schuiven.

ODR heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat een fusie niet is uitgesloten, maar bestuurlijke niet de eerste voorkeur heeft. De robuustheid discussie verengde zich tot de omzeteis. Het Algemeen bestuur heeft de afgelopen jaren ingezet op taakverbreding om hieraan invulling te geven. Uit realiteitszin over de ontwikkelingen binnen ODR en de druk vanuit het Rijk heeft het AB medio 2026 besloten toch ook het fusie-scenario te verkennen. Hierop is onderzoek gedaan naar de impact van een fusie voor PODR en haar deelnemers.

De impactanalyse is als bijlage bij deze notitie gevoegd. De impactanalyse geeft inzicht in de consequenties die voortvloeien uit verschillende fusiescenario's, afhankelijk van de samenstelling van de gekozen fusiepartner. Samenvattend;

- Doordat ODR veel bouwtaken heeft en een stevige adviesafdeling, is ODR in staat om Omgevingswet-breed integraal te werken. In het fusieproces moet worden gewaarborgd dat die integraliteit wordt behouden, zeker als gefuseerd wordt met een dienst met geen of minder bouwtaken.
- Fusie met een dienst zonder bouwtaken zou ertoe kunnen leiden dat de bouwtaken in de organisatie verweesd raken.
- Een fusie zou ervoor zorgen dat ODR aan de omzet eis voldoet. Maar ODR voldoet hier inmiddels aan. De omzeteis is ook vanaf het begin de meest bediscussieerde norm geweest omdat het weinig zegt over de kwaliteit van de dienstverlening.
- Een fusie in de publieke sector brengt op zichzelf zelden kostenbesparing met zich mee, dat zal ook bij een fusie van ODR waarschijnlijk niet het geval zijn.
- Een fusie vraagt aanvullende bestuurlijke en organisatorische capaciteit en brengt het risico met zich mee dat lopende verbetertrajecten vertragen of dat de dienstverlening tijdelijk onder druk komt te staan.
- Schaalvergroting vergroot de bestuurlijke complexiteit. Naarmate de fusiepartner groter is neemt het relatieve gewicht van de huidige ODR-gemeenten af. Ook de afstand tussen opdrachtgevers en uitvoeringsorganisatie neemt toe. Daarmee wordt de balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid een belangrijk vraagstuk voor de nieuwe organisatie

De impactanalyse geeft hiermee een aantal stevige aandachtspunten die bij de keuze voor een fusie betrokken moeten worden. Wat in het rapport niet wordt genoemd maar voor ODR wel van belang is, zijn de bewegingen die nu gaande zijn tussen omgevingsdiensten in Gelderland en de positie die ODR hierin moet innemen, het krachtenveld.

Het krachtenveld in Gelderland

Als we het fusie scenario verder willen uitdiepen moeten we eerst het krachtenveld om ons heen bezien. Binnen Gelderland ziet het OD-landschap er als volgt uit;

Omgevingsdienst	Aantal gemeenten plus Provincie	Inwoners
Groene metropool	17	800.000
Veluwe en Achterhoek	12+ 11	400.000+ 380.000
De Vallei	6	289.000
Rivierenland	9	258.000

Groene metropool is het resultaat van de fusie van de OD Arnhem en Nijmegen. De OD's Veluwe en Achterhoek zijn in combinatie opgenomen omdat zij de intentie tot fusie bestuurlijk hebben vastgelegd.

Het zoekgebied wordt vooralsnog beperkt tot de Provincie Gelderland. Een fusie over de Provinciegrens heen is mogelijk maar verdient niet de voorkeur. De Governance, de ontwikkeling en de sturing op de regionale beleidscycli zijn met twee Provincies erg ingewikkeld.

De omgevingsdienst Groene metroloop is robuust, maar de ontstane dienst is nog ver van een geïntegreerde organisatie. Zij zullen de komende jaren nodig hebben om deze nieuwe organisatie gestalte te geven en zullen niet zelf om zich heen kijken. Na de fusie van Veluwe en Achterhoek zal een organisatie ontstaan die vergaand of geheel robuust is. Om dezelfde reden zullen ook zij niet snel verder kijken dan de nieuwe organisatie. De opties voor een fusie zijn daardoor verder beperkt.

Omgevingsdienst De Vallei is niet robuust en zal dat ook nooit worden. Ook als de druk vanuit het Rijk op de robuustheidseisen afneemt of wordt getemporiseerd, dan zullen zij op enig moment in beweging moeten komen. Gezien de posities van de andere omgevingsdiensten in Gelderland ligt een beweging naar ODR voor de hand.

In deze wetenschap kan het Rijk ODR strenger benaderen dan zij zou doen als zij ODR zou zien als op zichzelf staande entiteit. Druk vanuit het Rijk op een fusie ODDV-ODR zou namelijk twee problemen oplossen; een OD die niet robuust kan worden en een OD die misschien robuust is, maar door haar relatief kleine omvang nog steeds kwetsbaar blijft. ODR zou dan evenzeer onder druk worden gezet om in beweging te komen. Gezien de laatste beoordeling door het Ministerie is dit scenario onwaarschijnlijk geworden.

Ook als dit scenario geen werkelijkheid wordt, zal ODDV mogelijk om zich heen gaan kijken, in eerste instantie naar ODR. Als ODR niet op die uitnodiging in gaat, zal ODDV zijn heil elders moeten zoeken, bijvoorbeeld bij de nieuwe omgevingsdienst Veluwe/ Achterhoek. In die situatie blijft ODR alleen achter. Mocht ODR enkele jaren later tot de conclusie komend dat zelfstandig doorgaan misschien niet de beste oplossing is, zal ODR niet meer kunnen fuseren maar moet het zichzelf in de etalage zetten voor overname. De invloed op een uitkomst die ambtelijk en bestuurlijk wenselijk is, is dan erg klein. Als wij nu niet in gaan op initiatieven tot fusie dan moeten we zeker weten dat dit ook in de toekomst een houdbare keuze is.

Maatschappelijke opgave,

Iets wat het thema robuustheid wel met zich mee heeft gebracht is een herbezinning op de rol van omgevingsdiensten in een regio, zo ook in Rivierenland. Deelnemende besturen werden aangezet tot nadenken over hoe zij de toekomstige rol van ODR voor de regio Rivierenland zien. Hoe zelfstandig, toekomstbestendig, nabij, gebiedscongruent zien wij die OD en wat is ervoor nodig om dat te bereiken.

Dit kunnen en moeten we benaderen vanuit onze maatschappelijke opgave om zorg te dragen voor de leefbaarheid in Rivierenland. Daarbij moet bestuurlijk invulling worden gegeven aan thema's als;

- Congruentie en nabijheid. Wat is die verwevenheid van ODR met de regio precies. Wat is die eigenheid van dit gebied. Hoe kan de ontwikkeling en positionering van ODR bijdragen aan de samenhang in de regio? Hoe sluit ODR daarop aan met haar dienstverlening?
- Leefbaarheid en onze rol in de regio. Hoe breed of smal is de maatschappelijke zorgtaak van ODR voor de leefbaarheid in ons werkgebied. Een van de krachten van ODR is de breedte van de kennis en de integrale benadering van milieu en de bouwtaak, kennis specifieke beleidsadvisering, ruimtelijke ordening, natuur en duurzaamheid. Zo kan ODR ondersteunen voor het opstellen van omgevingsplannen, een uitdaging voor gemeenten in de komende vijf jaar. ODR heeft die capaciteit Gezien de maatschappelijke opgave waar het gebied voor staat, is die integrale benadering erg belangrijk. Zien onze deelnemers die meerwaarde in integraliteit en hoe breed wordt dat dan.
- Welke positie neemt ODR in in het samenstel van gemeenschappelijke regelingen in Rivierenland.
- Dienstverlening. Dienstverlening belangrijke randvoorwaarde voor succesvolle uitvoering van de taken. Hoe borgen we dit voor de toekomst. Dit is een gezamenlijke opgave gemeenten en ODR.
- Bedrijfsvoering. Toekomstbestendige uitvoering van de opgedragen taken betekent een organisatie die stevig staat, weerstand kan bieden aan risico's, bedrijfsmatig goed is ingericht en over voldoende middelen beschikt om haar taken waar te kunnen maken. Welke randvoorwaarden moeten ingevuld worden om de maatschappelijke opgave waar te maken.
- De deelnemende gemeenten staan financieel onder druk en dat zal ook zo nog blijven. De uitkomst van bovenstaande discussie moeten in dat licht worden bezien.

Vervolg

Boven geschetste ontwikkelingen geven de tijd om hier goed over na te denken zonder directe druk van buitenaf. Dit geeft de ruimte voor een open discussie over de toekomst in de context die we boven hebben geschetst. Op basis van het gesprek over bovengenoemde elementen kunnen vervolgens toekomstscenario's worden ontwikkeld.

Ons voorstel is deze thema's in een aparte sessie van het Algemeen Bestuur te bespreken.

Daarnaast is het voorstel een brief op te stellen ter informatie aan de gemeenteraden. Daarmee informeren we de raden over de huidige situatie en de vervolggesprekken in het Algemeen bestuur.