


**Aan de raad van de gemeente Olst-Wijhe.**

Raadsvergadering d.d.	28 november 2016
Agendapunt	12
Voorstelnummer	2016/
Opiniërend besproken d.d.	n.v.t.
<i>Portefeuillehouder</i>	wethouder M. Blind
Kenmerk	16.021853 *  *
Datum B&W-besluit	1 november 2016
Onderwerp	Voorstel tot het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland

**INLEIDING**

De wijziging van de Wabo, door middel van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (ook wel bekend als de VTH-wet), heeft als belangrijkste doel de kwaliteit van de uitvoering van de regelgeving in het fysieke domein te verbeteren. Om dit te realiseren is vastgelegd dat:

- er een landelijk net van regionale uitvoeringsdiensten moet komen gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen;
- gemeenten en provincies verplicht worden tot het vaststellen van een regiobrede uniforme verordening kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving (vth).

Het nu voorliggende voorstel heeft betrekking op het eerste aandachtspunt, het instellen van een gemeenschappelijke regeling. Om invulling te geven aan het tweede aandachtspunt zal u separaat een voorstel worden voorgelegd inhoudende het vast stellen van een verordening kwaliteitscriteria. Naar verwachting zal deze verordening in de eerste helft van 2017 aan u worden voorgelegd.

Per 1 januari 2018 dient de netwerk RUD zoals deze in 2012 is opgericht op basis van een bestuursovereenkomst te zijn omgebouwd naar een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Alle vth taken op milieugebied worden vanaf dat moment uitgevoerd door de Omgevingsdienst. De mensen die deze taken nu uitvoeren bij gemeenten en provincie zijn vanaf dat moment ook in dienst van de Omgevingsdienst IJsselland.

Andere vth taken, bijvoorbeeld bouwen en ruimtelijke ordening, hoeven niet verplicht te worden ondergebracht bij de Omgevingsdienst. Wel moet de uitvoering ervan, net als de milieutaken voldoen aan minimale kwaliteitseisen. Deze zijn landelijk verwoord in de "Kwaliteitscriteria 2.1" en zijn voor alle gemeenten en provincies gelijk.

Om de organisatie van de Omgevingsdienst in staat te stellen alle handelingen te verrichten en besluiten te nemen die noodzakelijk zijn is het van belang dat uiterlijk 22 december 2016 tot oprichting van deze gemeenschappelijke regeling (GR) wordt overgegaan. Dit besluit tot aangaan van de GR behoeft toestemming van de gemeenteraad.

Op 19 september 2016 is via de lijst van ingekomen stukken een versie van de gemeenschappelijke regeling aan u ter beschikking gesteld. De tekst van de gemeenschappelijke regeling is tussentijds beperkt tekstueel gewijzigd. Dit heeft geen invloed op de strekking van de regeling.

**BEOOGD RESULTAAT**

Het oprichten van de Gemeenschappelijk Regeling Omgevingsdienst IJsselland waardoor een doelmatige en doeltreffende uitvoering en handhaving van omgevingsrecht kan plaatsvinden om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren.

**KADER**

Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving.

## **ARGUMENTEN**

*1.1 De Wabo schrijft voor dat gemeenten en de provincie binnen het gebied van de veiligheidsregio een omgevingsdienst instellen.*

De huidige netwerk RUD IJsselland en de toekomstige Omgevingsdienst IJsselland zijn beide gelijk aan het gebied van de Veiligheidsregio IJsselland

*1.2 De omgevingsdienst heeft, overeenkomstig het voorschrift in de Wabo, de vorm van een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).*

De uitvoering en de handhaving van het omgevingsrecht is een bevoegdheid van het college. De gemeenschappelijke regeling wordt getroffen tussen de colleges van de deelnemende gemeenten en Gedeputeerde Staten van Overijssel. Hoofdstuk IV van de Wet gemeenschappelijke regelingen is van toepassing.

De bestaande basis van de regionale samenwerking op het gebied van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het fysiek domein moet, waar het gaat om het basistakenpakket worden omgezet van de huidige bestuursovereenkomst naar een gemeenschappelijke regeling. Het voldoen aan deze wettelijke verplichting laat onverlet dat breed de wens is uitgesproken om zo dicht mogelijk te blijven bij de netwerkgedachte zoals deze is neergelegd in de bestuursovereenkomst uit 2012. Om die reden wordt, waar het gaat om de te behartigen doelen en belangen, aangesloten bij het bestaande bedrijfsplan uit 2012 en de Meerjarenvisie 2014-2017 van de RUD IJsselland.

Waar sprake is van overdracht van bevoegdheden vindt dit plaats op basis van mandaat en berusten deze in principe bij het algemeen bestuur, tenzij de wet of de regeling dat anders bepaalt (GR artikel 33). Mandaat betekent dat het college weliswaar de uitvoering van de taken overdraagt maar wel zelf verantwoordelijk blijft voor die uitvoering. Tussen algemeen bestuur en dagelijks bestuur wordt een werkverdeling gemaakt die het algemeen bestuur zoveel mogelijk ontlast.

*1.3 Toetsing van de regeling*

In de concept gemeenschappelijke regeling wordt het dagelijks bestuur, de informatievoorziening, de P&C cyclus, evaluatie, toe- en uitreding en risicomangement voldoende geregeld.

*1.4 Het voor de omgevingsdienst gekozen takenpakket draagt bij aan borging van kennis en efficiënte inzet van capaciteit.*

Om een robuuste en efficiënte organisatie te kunnen realiseren is regio breed gekozen voor een takenpakket dat behalve uit de wettelijk verplichte vth taken op milieugebied ook bestaat uit de specialistische milieutaken bodem, geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid waar deze ondersteunend zijn aan bouwen, ruimtelijke ordening en civiel. Door deze specialistische expertise in de Omgevingsdienst onder te brengen kan de beschikbare kennis en capaciteit het best gewaarborgd worden, efficiënt worden ingezet en zal dit de kwaliteit van de uitvoering en van de te leveren producten ten goede komen. Vanuit Olst-Wijhe zal in totaal ongeveer 4,5 fte aan taken overgaan naar de Omgevingsdienst.

Dit voorstel tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling hangt nauw samen met de door uw raad vast te stellen Verordening Kwaliteitscriteria. Op basis van deze verordening worden (onder andere) afspraken gemaakt over de kwaliteit van de producten die de Omgevingsdienst gaat leveren en de wijze waarop college en raad daarin bepalend zijn c.q. daarbij worden betrokken.

*1.5 De samenstelling van het bestuur en de stemverdeling geeft de gemeente Olst-Wijhe een goede inbreng in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.*

Het voorstel is om een dagelijks bestuur te formeren dat bestaat uit vier leden die voortkomen uit het algemeen bestuur en om in de gemeenschappelijke regeling een bandbreedte van 3 tot 5 leden voor het DB mogelijk te maken.

Uitgangspunt voor het stemrecht in de GR is 'one man one vote'. Daarnaast is het uitgangspunt dat besluiten worden genomen met meerderheid van stemmen tenzij anders bepaald. Voor bijzondere beslissingen (zoals uit- en toetreding) is minimaal 75% van de stemmen nodig, waarbij uitgangspunt blijft te streven naar unanimiteit.

#### *1.6 De gevolgen voor inwoners en bedrijven binnen de gemeente Olst-Wijhe zijn beperkt.*

De Omgevingsdienst kan gezien worden als een back-office. De eerste klantcontacten zijn en blijven bij de gemeente. In voorkomende gevallen dat kennis en capaciteit van de Omgevingsdienst nodig is, kan doorverbonden worden of wordt een afspraak gemaakt voor een overleg.

De omgevingsdienst adviseert over vergunningverlening, toezicht en handhaving milieu. Aanvragen om vergunningen en meldingen op grond van het activiteitenbesluit gaan nu al bijna uitsluitend via het digitale Omgevingsloket. Bij de gemeente blijft een case-manager aanwezig die intern aanspreekpunt is voor inwoners en ondernemers, collega-ambtenaren en bestuurders met betrekking tot lopende en/of afgehandelde omgevingsvergunningen waar de Omgevingsdienst, vanwege het milieudeel daarin, bij betrokken is.

Toezicht op de naleving van milieuregels wordt sinds 2012/2013 gedaan onder de vlag van de RUD / OD. De ondernemers weten dit en zijn er al mee vertrouwd. Indien toezicht overgaat in handhaving zal de Omgevingsdienst inhoudelijk adviseren. In hoeverre de Omgevingsdienst onder mandaat namens de gemeente handhavingsbesluiten mag nemen is aan het bevoegd gezag. Dat is en blijft de gemeente.

#### *1.7 Huisvesting en organisatie*

De totale organisatie voor de Omgevingsdienst IJsselland is berekend op 80 formatie eenheden (fte) voor het primaire proces, ondersteund door een staforganisatie van 12,6 fte. Vanuit Olst-Wijhe zal ongeveer 4,5 fte aan taken overgaan naar de Omgevingsdienst.

Voor de in totaal 92,6 fte aan medewerkers worden in totaal 65 werkplekken gesitueerd, ofwel 0,7 werkplek per medewerker. Gelet op de mogelijkheid van plaats en tijd onafhankelijk werken en het feit dat met name de toezichthouders veel "op karwei" zijn is dit een realistische werkwijze.

Van deze 65 werkplekken komt 75% ofwel 49 werkplekken op een centrale plaats in de regio. Eind 2016 zal een besluit genomen worden over deze centrale locatie van de Omgevingsdienst. Daarnaast wordt bij iedere partner minimaal 2 werkplekken aangehouden zodat medewerkers waar nodig ook daar kunnen werken waar op dat moment een opdracht ligt.

#### *2.1 Toestemming van de gemeenteraad is een voorwaarde om een gemeenschappelijke regeling te kunnen treffen.*

De colleges gaan niet over tot het treffen van een regeling dan na verkregen toestemming van de gemeenteraden/provinciale staten. De gemeenteraad kan toestemming alleen onthouden in geval van strijd met het recht of het algemeen belang. Om deze reden wordt u dit voorstel voorgelegd gericht op het verkrijgen van de gevraagde toestemming.

#### *3.1 Een efficiënte en praktische werkwijze draagt bij aan spoedige besluitvorming. De oprichtingsvergadering van de omgevingsdienst is voorzien op 22 december 2016.*

Met zowel de Bijzonder Ondernemingsraad als het Bijzonder Georganiseerd Overleg wordt intensief overleg gepleegd over de personele, organisatorische en rechtspositionele aspecten van dit proces van op- en inrichting van de Omgevingsdienst. Na instelling van de GR op 22 december 2016 is het de planning om in januari 2017 het sociaal statuut vast te stellen en in april 2017 het formatie- en organisatieplan. Het plaatsingsproces is gepland voor het derde kwartaal van 2017.

### **DRAAGVLAK**

Op 13 oktober 2016 heeft de bestuursvergadering RUD IJsselland het document Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland vastgesteld inclusief de bijlagen 1 en 2: het 'convenant IJssellandse keuze basistaken'. Voorafgaand aan dit besluit is het document voorgelegd aan de BOR. De BOR heeft een zienswijze ingediend. Op basis van de zienswijze zijn een aantal zaken in de GR aangepast of scherper geformuleerd. De aanpassingen hebben geen invloed op de strekking van de GR.

In dezelfde vergadering heeft het bestuur het besluit genomen om de GR ter toestemming, en het bedrijfsplan ter kennisname via de colleges voor te leggen aan de raden en staten.

Onderstaande uitgangspunten wegen zwaar voor Olst-Wijhe en blijven van kracht:

- 1 Het gemeentebestuur blijft verantwoordelijk voor uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Het college is opdrachtgever voor de omgevingsdienst.
- 2 De eerste klantcontacten blijven bij de gemeente. Bij de gemeente blijft een case-manager aanwezig als aanspreekpunt voor inwoners, ondernemers en bestuurders.
- 3 De netwerksamenwerking op het gebied van bouwen en ruimtelijke ordening blijft vooralsnog ongewijzigd in werking.

## **FINANCIËLE CONSEQUENTIES**

Wettelijke kaders

Op de financiën van de gemeenschappelijke regeling zijn grotendeels de bepalingen uit de Gemeentewet en de Provinciewet van toepassing. Dat betekent onder meer ook dat het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) van toepassing is.

Bij de inrichting van de interne planning en control cyclus moet rekening worden gehouden met de bepalingen over de begroting en de jaarrekening uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze bevat enkele dwingende procedures en termijnen over de begrotingscyclus van de regeling. Het doel hiervan is om de invloed van de gemeenteraden en Provinciale Staten op de gemeenschappelijke regelingen te borgen.

Kaderstelling door GR

In april 2017 worden de gemeenten en de provincie geïnformeerd over de algemene en financiële kaders voor de begroting 2018. Deze kadernota wordt met uw raad gedeeld, waarna de (financiële) consequenties meegenomen worden bij de programmabegroting 2018-2021. Dan moet in ieder geval helder zijn wat de hoogte is van de achterblijvende overhead voor Olst-Wijhe.

Gemeentelijke bijdrage aan de GR

De bijdrage wordt voor elke deelnemer op soortgelijke wijze bepaald op basis van het huidige werkpakket en de bij de ingebrachte taken behorende formatie, vermeerderd met een percentage voor overhead. Hieruit volgt dat de directe financiële gevolgen voor Olst-Wijhe, afgezien van de achterblijvende overhead, gelijk blijven.

Daarnaast wordt op basis van ervaringen van andere omgevingsdiensten er van uit gegaan dat met ingang van 2020 gedurende 4 jaren een structurele besparing ten opzichte van de begroting 2018 mogelijk is van 2%. Deze besparing is mogelijk mits sprake is van een voldoende robuust takenpakket, ruime mandatering, hoge mate van standaardisering en een goede samenwerking en rolverdeling. Ook deze beide onderdelen zullen straks betrokken worden bij de programmabegroting 2018-2021.

Van inputfinanciering naar outputfinanciering

Ook wordt vanaf 2020 de inputfinanciering, op basis van ingebrachte taken en formatie, omgebouwd naar een outputfinanciering op basis van geleverde prestaties. Deze output financieringsmethodiek wordt ook gebruikt bij andere Omgevingsdiensten maar is in deze opbouwfase nog niet haalbaar.

Basis voor die outputfinanciering zal zijn een output-meting in 2019. Waar uit de meting in 2019 blijkt dat de inbreng (de input) van een partner in 2019 onder de maat is geweest, is dit de verantwoordelijkheid van die partner. Om duidelijkheid te krijgen over mogelijke verschillen in ambitie zal een eerste stap in dit traject naar outputfinanciering zijn het in kaart brengen van de ambitieniveaus van de verschillende partners en de gevolgen daarvan.

Deze overgang van inputfinanciering naar outputfinanciering is een onderdeel van de evaluatie binnen de GR, welke uitgevoerd wordt uiterlijk drie jaren na de inwerkingtreding.

Bijdrageverordening GR

Het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling zal in de loop van 2017 een aparte bijdrageverordening vaststellen. Bij deze verordening zullen we oog moeten hebben voor het

risicomanagement, met als onderdelen risicoprofiel van de GR, vorming van een reserve voor weerstandsvermogen en de hoogte daarvan, en de door de GR te treffen beheersingsmaatregelen. De regeling voorziet in de mogelijkheid om hiervoor een beperkte reserve aan te houden. Het weerstandsvermogen mag worden aangehouden tot een door het algemeen bestuur bepaald maximaal noodzakelijk niveau, passend bij het risicoprofiel van de Omgevingsdienst. Deze reserve dient in een redelijke verhouding te staan tot de risico's die worden gelopen, om te voorkomen dat schaarse middelen onnodig bij de Omgevingsdienst geparkeerd staan, terwijl ze bij de deelnemers nuttig aangewend zouden kunnen worden.

### AANPAK/UITVOERING

Besluitvormingstraject:

- Op 22 december 2016 is de oprichtingsvergadering van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland gepland.
- Het besluit van de deelnemende colleges en GS om de gemeenschappelijke regeling vast te stellen ('oprichting'), treedt in werking na bekendmaking (volgens de regel: de dag volgend op die van bekendmaking).

### VOORSTEL

U wordt voorgesteld ons college toestemming te verlenen tot het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland.

Burgemeester en wethouders van Olst-Wijhe  
de secretaris    de burgemeester

drs. D.L.W. (Dries) Zielhuis                          A.G.J. (Ton) Strien

<p><i>Informatie in te winnen bij:</i> Geke Kosse Doorkiesnummer: 0570-568020</p>
---

Nr.	2016/
Onderwerp	Besluit tot het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland

De raad van de gemeente Olst-Wijhe;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 1 november 2016, nr. 2016/ ;

gelet op het bepaalde in artikel 5.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 51 en 52 van de Wet gemeenschappelijke regelingen;

**besluit:**

toestemming te verlenen aan het college van burgemeester en wethouders tot het aangaan van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering d.d.  
De raad voornoemd,  
de griffier

de voorzitter

B.A. (Bart) Duursema

A.G.J. (Ton) Strien