

Onderwerp: Gemeenschappelijk Regeling en Bedrijfsplan, Omgevingsdienst Regio Arnhem (ORA)

Ons kenmerk: 12RV000080

Programma(speerpunt): NVT

Nummer:

Elst, 26 juni 2012

AAN DE RAAD

1. Samenvatting

De commissie Mans constateerde in 2008 dat de uitvoering van taken op grond van de Wet milieubeheer steeds complexer waren geworden door gewijzigde regelgeving. Daarnaast signaleerde zij dat de aanpak van de (zwarte) milieucriminaliteit onvoldoende is en dat de uitvoering van taken niet bij alle gemeenten op orde is (zowel kwalitatief als kwantitatief).

Het Rijk heeft gekozen voor het instellen van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's). Staatssecretaris Atsma stuurt aan op samenwerking. Gekozen is voor een bottom-up proces voor de invoering van een landelijk dekkend RUD netwerk. Wanneer hiermee onvoldoende resultaat wordt geboekt zal dit wettelijk worden vastgesteld. Gemeenten zijn hierdoor verplicht een RUD te vormen.

In de regio Arnhem is in 2009 het gesprek gestart over de vorming van een Regionale uitvoeringsdienst (RUD) voor de regio Arnhem'. Eind 2010 heeft dit geleid tot een bestuurlijke intentieverklaring van de gemeenten in de regio Arnhem en de provincie Gelderland om een RUD te vormen op de schaal van de Wgr-regio Arnhem (bijlage 1 van het collegebesluit). De gemeenten in de overige Gelderse regio's hebben eveneens gekozen voor de Wgr-schaal onder de noemer 'Gelderse Maat'.

Ten behoeve van de samenwerking hebben de partners binnen de regio Arnhem een principebesluit genomen over de beoogde inbreng in de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ORA), zoals de RUD wordt genoemd. Overbetuwe heeft op 31 mei 2011 gekozen voor de inbreng van Wet milieubeheertaken (zie bijlage 2 van het collegebesluit). Andere opties waren de inbreng van Basistaken (complexe bedrijven) en WABO-taken (milieutaken en bouwen).

Op basis van de intentieverklaring is een bedrijfsplan (BP, zie bijlage 3 van het collegebesluit) en een gemeenschappelijke regeling (GR, zie bijlage 4 van het collegebesluit) gemaakt voor de ORA. Deze documenten zijn het resultaat van een intensief proces waarin alle betrokken partijen, zowel bestuurlijk als ambtelijk, zeer nauw hebben samengewerkt.

De formatie van de ORA is een belangrijke basis voor de uitwerking van het bedrijfsplan. Afgesproken is te rekenen met de beschikbare formatie per deelnemer. Gebaseerd op peildatum 1-10-2011 is voor Overbetuwe gerekend met de inbreng van 4,34 fte voor Wet milieubeheertaken.

Voor de samenwerking tussen de partners dient zowel het Bedrijfsplan als de Gemeenschappelijke Regeling te worden vastgesteld door de gemeenteraden van de partners.

2. Waarom naar de raad

Het vaststellen van een Gemeenschappelijke Regeling en het Bedrijfsplan is een bevoegdheid van de gemeenteraad.

Het bestuur van de GR wordt gevormd uit de colleges van de deelnemende organisaties, omdat het een uitvoerende verantwoordelijkheid van de colleges betreft.

Het Algemeen bestuur van de gemeenschappelijk regeling bestaat uit 12 leden. Afgesproken is dat de leden elk 1 deelnemer afvaardigen in het algemeen bestuur (AB). Vervolgens is een stemverhouding bepaald die is gebaseerd op de volgende aspecten:

a. De stemverhouding moet toekomstige ontwikkelingen kunnen opvangen. De ORA wordt als groeimodel opgezet, waarbij deelnemers mogelijk in de loop der tijd meer taken zullen onderbrengen, dan wel nieuwe partijen zullen toetreden. De grondslag voor de bestuurlijke stemverdeling zal deze wijzigingen in onderlinge verhouding binnen de ORA moeten kunnen opvangen.

b De financiële bijdrage van deelnemers is leidend voor de mate van zeggenschap in de ORA. De feitelijke inbreng is dan de objectieve maat voor zeggenschap, waarbij de inbreng voor de basistaken een zwaardere weging heeft dan inbreng van de overige taken.

c Voorkomen dat een of enkele partijen de besluitvorming bepalen.
Dit heeft geleid tot de volgende stemverhouding:

Deelnemer	Stemrecht (%)
Arnhem	21
Provincie Gelderland	21
Doesburg	4
Duiven	4
Lingewaard	12
Overbetuwe	8
Renkum	4
Rheden	8
Rozendaal	4
Rijnwaarden	4
Westervoort	4
Zevenaar	8

Het dagelijks bestuur (DB) bestaat, de voorzitter inbegrepen, uit de volgende 4 leden:

- a Provincie Gelderland :1 lid;
- b Gemeente Arnhem :1 lid;
- c Gemeenten Lingewaard, Overbetuwe, :1 lid
- d Renkum, Rheden en Rozendaal :1 lid;
- e Gemeenten Doesburg, Duiven, Rijnwaarden, Westervoort en Zevenaar :1 lid.

3. Doelstelling en beoogd meetbaar effect

Het doel van de vorming van de RUD is om hogere kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) milieu te bereiken tegen lagere kosten: sneller, beter, goedkoper. Om dit te bereiken worden verschillende VTH-taken van de 11 gemeenten in de regio Arnhem en de provincie Gelderland gebundeld in een RUD. Door deze bundeling van taken kan zowel de kwaliteit van de uitvoering vergroot worden alsook de efficiëntie. De inbreng varieert in de regio Arnhem per partner: van inbreng van het, minimaal verplichte, 'basistakenpakket', Wm taken tot de inbreng van alle Wabo-taken.

De vorming van de RUD sluit aan bij de afspraken die IPO, VNG en het Rijk landelijk gemaakt hebben ('Packagedeal') om via een bottom-up proces te komen tot de vorming van een dekkend netwerk van uitvoeringsdiensten. De vorming van deze uitvoeringsdiensten is verplicht maar er is ruimte voor regionale invulling daarvan. Het Kabinet heeft bij herhaling aangegeven vast te houden aan deze verplichting en te verwachten dat de provincies en gemeenten er gezamenlijk voor zorgen dat uiterlijk per 1-1-2013 de uitvoeringsdiensten starten.

Door de bundeling zijn gemeenten en provincie gezamenlijk in staat te voldoen aan de landelijke kwaliteitseisen die gesteld zijn aan de uitvoering. Afzonderlijk zou dat niet voor elke deelnemer mogelijk zijn.

De vorming van de RUD bevordert ook de mogelijke overdracht en inbreng van taken van Rijk, provincie en waterschappen waarover op Rijksniveau overleg gevoerd wordt (eventuele overdracht vindt pas plaats als de gemeentelijke taakuitvoering voldoet aan de landelijke kwaliteitscriteria).

Door de taken gezamenlijk te organiseren op Wgr-regioniveau kan samen met het Openbaar Ministerie en de Politie de milieucriminaliteit beter bestreden worden en kan de samenwerking met de Veiligheidsregio rond milieucalamiteiten beter worden vormgegeven.

Wanneer?

De ORA start na ondertekening van de Gemeenschappelijke Regeling formeel per 1 januari 2013. Daarmee wordt voldaan aan de voorwaarde van het kabinet. De fysieke/operationele inrichting volgt later in 2013.

Waar?

Huisvesting van de ORA zal in de regio Arnhem dienen plaats te vinden.

Het loket voor vergunningaanvragen blijft bij de individuele gemeenten; het geheel van de uitvoerende taken (de backoffice) wordt volledig ondergebracht in de ORA. Omdat de formatie van de ORA wordt gebundeld vanuit de beschikbare formatie van de deelnemende partners geldt bij de uitvoering door de ORA dat partners de ondersteuning krijgen van de ORA op basis en naar rato waarvan zij formatie hebben ingebracht. De ingebrachte formatie wordt vertaald naar productieafspraken per jaar per partner. Dit is om te voorkomen dat partners relatief meer of minder producten en diensten krijgen dan waarop zij op basis van hun inbreng recht hebben. De individuele partners blijven te allen tijden verantwoordelijk voor (de omvang van) hun eigen beleidsambitie niveau. De ORA wordt verantwoordelijk voor de kwaliteit van de geleverde producten en diensten.

Organisatie en sturing



Gemeenten en provincie blijven zelf bevoegd gezag; de uitvoering gebeurt door de ORA. De bestuurlijke verantwoordelijkheid blijft dus ook bij de colleges. Gemeenten en provincie mandateren in beginsel de directeur van de ORA om namens hen de benodigde uitvoeringsbesluiten te nemen. Het bestuur van de GR wordt gevormd uit de colleges van de deelnemende organisaties, omdat het een uitvoerende verantwoordelijkheid van de colleges betreft.

Voor de volledigheid wordt verwezen naar het bijgevoegde Bedrijfsplan.

Rol College (B&W en GS) en Gemeenteraad / Provinciale Staten (PS)

De colleges van de partners maken één- of meerjarige Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) met de ORA waarin wordt vastgelegd welke producten en diensten betreffende partners afneemt. Jaarlijks wordt dit geconcretiseerd in een werkplan per partner. In de DVO's kunnen partners maatwerkafspraken maken met de ORA. De financiële en inhoudelijke kaders worden door College en Raad / PS jaarlijks vastgelegd in de gemeente- / provinciale begroting. Het bestuur van de ORA stelt jaarlijks een begroting (nadat gemeenteraden en PS hun zienswijze daarop hebben gegeven) en een jaarverslag vast. De Colleges en Gemeenteraden / PS ontvangen deze ter kennisname. Met de vaststelling van het voorliggende bedrijfsplan en de GR gaan de Colleges en Raden / PS akkoord met het oprichten van de GR voor de ORA regio Arnhem. De OR van Overbetuwe heeft op 18 juni 2012 advies uitgebracht over de voorgenomen besluitvorming. Deze brief is als bijlage 2 bijgevoegd.

4. Argumenten en alternatieven

De rechtsvorm van de ORA is een gemeenschappelijke regeling van de elf gemeenten en de provincie. Dat is de meest eenvoudige en transparante manier van organiseren. Aansluiten bij de bestaande GR van de Milieusamenwerking regio Arnhem (MRA) was geen optie omdat de Provincie daarin geen deelnemer is. Het oprichten van een GR tussen de Provincie en MRA zou tot gevolg hebben dat gemeenten niet meer rechtstreeks deelnemers zijn. Daarom is er voor gekozen om een nieuwe GR tussen alle deelnemende gemeenten en de provincie op te richten. Daarmee is de directe zeggenschap van gemeenten en provincie optimaal gewaarborgd.

5. Hoe gaan we dat bereiken en is evaluatie nodig?

Inrichtingsplan en sociaal plan

Na vaststelling van het bedrijfsplan en de GR zal (onder verantwoordelijkheid van het AB en DB van de nieuwe gemeenschappelijke regeling ORA) een inrichtingsplan en een sociaal plan worden gemaakt. Op basis daarvan volgt het plaatsingsproces voor de medewerkers. Daarbij geldt: 'mens volgt taak'. Gestart wordt met de plaatsing van het management, daarna volgen de medewerkers. De te benoemen directeur zal hierin een leidende rol vervullen. Vakbonden en ondernemingsraden worden betrokken via een Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en een Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO). De BOR en BGO zullen namens de verschillende OR-en en GO's zaken doen met de verantwoordelijk bestuurder. De BOR zal namens het personeel advies uitbrengen op het bedrijfsplan en het inrichtingsplan en zal betrokken zijn bij het plaatsingsproces. Met het BGO zal een sociaal plan (afspraken over arbeidsvoorwaarden en de plaatsingsprocedure) worden afgesloten. Leidend daarin is het landelijk sociaal beleidskader dat daarvoor is afgesloten met de bonden door de gemeenten en de provincie.



Inmiddels is, vooruitlopend op de vaststelling van het bedrijfsplan en de GR, een projectleider aangesteld die de vervolgstappen gaat voorbereiden (inrichtingsplan, sociaal plan). Na vaststelling van de GR door de Gemeenteraden / PS zal een directeur voor de ORA worden geworven die het plaatsingsproces ter hand neemt en de dienst zal gaan leiden.

Relatie met de overige RUD's in Gelderland.

Binnen het stelsel in Gelderland is sprake van een rolverdeling tussen de RUD's waar het gaat om complexe taken. De afzonderlijke RUD's voldoen op deze taken niet aan de zogenaamde kwaliteitscriteria. Daarom zijn deze taken bij 1 van de RUD's ondergebracht.

De complexe vergunningverlening en het toezicht/ handhaving op BRZO-inrichtingen worden uitgevoerd door de omgevingsdienst Nijmegen (ODR). Het toezicht op en de handhaving bij de risicovolle bedrijven, de uitvoering van milieumetingen en de inzet van specialistische kennis op bodemsaneringen worden uitgevoerd door de ORA. De aanpak van ketens en milieucriminaliteit wordt uitgevoerd door de RUD Rivierenland. Daarnaast heeft de RUD Veluwe en IJssel een portaalfunctie (representatie naar OM en kenniscentrum). De regio Vallei neemt de complete coördinatie met betrekking tot de RUD's in Gelderland op zich. De directeur van RUD Vallei is in dat verband coördinerend voorzitter van het directeurenoverleg.

6. Communicatie

De communicatie heeft plaatsgevonden met alle partners, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Het Bedrijfsplan (BP) en de Gemeenschappelijke Regeling (GR) zijn het resultaat van langdurig gezamenlijk overleg met alle betrokken partners. Ook is met de (mogelijke) betrokken medewerkers gecommuniceerd via regionale en gemeentelijke bijeenkomsten alsmede via teamoverleggen, via mail en via de website.

De communicatie met alle partijen en de medewerkers is een continu proces. De partners worden naderhand geïnformeerd via de reguliere overleggen zoals het overleg van het Regionale Ontwerpteam (ROT) en het bestuurlijke overleg voor de RUD regio Arnhem. De medewerkers worden via bijeenkomsten en een nieuwsbrief op de hoogte gehouden. Ook over het vervolg (inrichtingsplan, plaatsingsplan) zal met de medewerkers worden gecommuniceerd.

7. Kosten, baten en dekking

Algemeen

In deze paragraaf worden de financiële consequenties van deelname aan de RUD weergegeven. De cijfers zijn gedeeltelijk theoretisch van aard. Zo zullen de uurtarieven nog naar aard van de dienst gedifferentieerd worden, zijn de financiële consequenties mede afhankelijk van keuzes die de overige deelnemende partijen maken en zal moeten blijken in hoeverre de achterblijvende overheadkosten binnen Overbetuwe afgebouwd kunnen worden. De cijfers geven voor dit moment voldoende beeld om richting te geven aan het verdere proces.

Budgetneutraliteit

In de intentieverklaring is opgenomen dat de vorming van de uitvoeringsdiensten budgettair neutraal moet verlopen. In de intentieverklaring is hierover het volgende opgenomen:

'De vorming van de uitvoeringsdiensten moet budgettair neutraal verlopen. De frictiekosten zullen beperkt zijn en binnen redelijke termijn terug te verdienen'.



Naar aanleiding van de eerste versie van het bedrijfsplan is bij de deelnemende partijen een discussie ontstaan over het begrip budgetneutraliteit. In het geval van de gemeente Overbetuwe voert de ORA de WM-taken uit tegen een ongeveer gelijkwaardig kostenniveau. Maar ook onze gemeente krijgt te maken met achterblijvende overhead/frictiekosten. De effecten hiervan op onze gemeentelijke begroting zal blijken uit de volgende tabel. Uiteindelijk is regionaal onderschreven dat frictiekosten/achterblijvende overheadkosten inherent zijn aan de vorming van een gemeenschappelijke regeling.

Financiële consequenties

	2013	2014	2015	2016	2017
Bijdrage Overbetuwe aan RUD					
Kosten uurafname o.b.v. 4,34 FTE	432.208	426.805	421.470	416.202	410.999
Bijdrage Overbetuwe incidentele kosten	28.207	15.144	8.405	0	0
Bijdrage in opstartkosten	44.902	0	0	0	0
Totale bijdrage Overbetuwe	505.317	441.949	429.875	416.202	410.999
Vrijval budgetten binnen begroting Overbetuwe					
Vrijval loonkostenbudget	-172.497	-172.497	-172.497	-172.497	-172.497
Vrijval 80% inhuurbudget vergunningen en veiligheid	-98.820	-98.820	-98.820	-98.820	-98.820
Vrijval overige budgetten	-9.950	-9.950	-9.950	-9.950	-9.950
Totale vrijval budgetten	-281.267	-281.267	-281.267	-281.267	-281.267
Frictiekosten	22.380	22.380	22.380	22.380	22.380
Nadelig effect begroting Overbetuwe	246.430	183.062	170.988	157.315	152.112
Samengevat: Eenmalig tekort periode 2013-2016	757.796				
Structureel tekort vanaf 2017	152.112				

Toelichting/uitgangspunten berekening

1. Er wordt 4,34 FTE ingebracht en voor 4,34 FTE aan uren afgenomen. De kosten bedragen 4,34 FTE a 1.360 uur tegen een tarief van € 73,23; het uurtarief neemt jaarlijks af als gevolg van de efficiencytaakstelling van circa 1,25% per jaar.
2. Dit betreffen financiële bijdragen voor de projectorganisatie en voor de inrichting van de bedrijfsvoering. Een specificatie van deze kosten vindt u in de bijlage van het bedrijfsplan.
3. Dit zijn de intern af te ramen loonkostenbudgetten van de over te hevelen formatie.
4. Naast de inhuurbudgetten kunnen ook de budgetten voor rechtskundige advisering en overige aankopen vrijvallen.
5. Door het inbrengen van formatie ontstaat er een post frictiekosten van € 22.380. In het collegevoorstel van 22 mei 2012, bw000271 is het volgende opgenomen:

Frictiekosten

De frictiekosten voor de inbreng van 4,34 fte zijn in totaal € 22,380, Deze frictiekosten bestaan uit 2 elementen. Enerzijds uit achterblijvende taken die opnieuw gepositioneerd moeten worden in de organisatie en anderzijds uit nieuwe taken in het kader van de RUD.

De eerste jaren betaalt de Gemeente naast de afname van de diensten ook voor de opstart en incidentele kosten (totale jaarbijdrage 2013; € 246.430, 2014; € 183.062, 2015: € 170.988, 2016: € 157.315). Vanaf 2017 is sprake van de 'genormaliseerde situatie', de oprichting is afgerond en de ORA draait. Het nadelig effect op onze begroting zou dan volgens de huidige gegevens ongeveer € 152.000 structureel bedragen. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de achterblijvende overheadkosten binnen onze eigen organisatie. Deze kosten kunnen bij een inbreng van 4,34 FTE niet zonder meer worden afgebouwd.



Rijksbezuinigingen

Uitgangspunt bij de berekening is dat de korting op de Algemene Uitkering oplopend tot structureel € 200.221 niet wordt doorberekend aan de ORA. In eerste instantie is bij de onderbouwing van deze korting genoemd dat RUD's moeten leiden tot minder kosten en dat deze als zodanig kunnen leiden tot een vermindering van het benodigde budget. Formeel is deze efficiencykorting uiteindelijk losgekoppeld van de RUD. In regioverband is afgesproken om de rijksbezuiniging op te vangen binnen de eigen gemeentelijke begrotingen. Iedere deelnemer heeft de keuze om te bezuinigen op de ORA, minder financiële inbreng betekent echter wel minder urenafname.

Efficiency

Op het gebied van efficiency zien we als college nog mogelijkheden tot verbetering ten opzichte van het Bedrijfsplan. Als college hebben we besloten voorwaarden mee te geven voor de inrichting van de nieuwe organisatie. In het collegebesluit van 22 mei 2012 is hierover het volgende opgenomen:

Er zijn drie zaken waar rekening mee gehouden moet worden na besluitvorming. Allereerst wordt een inspanning verlangd van de eigen organisatie om de (beperkte) frictiekosten verder terug te brengen.

Daarnaast moeten verdergaande efficiencyvoordelen (zowel primair als facilitair proces) verlangd worden van de nieuwe organisatie van de RUD. Zowel een ambtelijke ambtelijk als bestuurlijk aandachtspunt. Een voorbeeld is sturen op 'afname' (m.b.t. de facilitaire aspecten) binnen de eigen geledingen.

Conclusie

De landelijke kwaliteitseisen voor de uitvoering van milieutaken zijn aangescherpt. Uit zelfevaluatie blijkt dat onze uitvoeringsorganisatie te klein is om zelfstandig aan de landelijke kwaliteitseisen te kunnen voldoen. Samenwerken met regionale partners is daarmee noodzakelijk.

Samengevat kan worden gesteld dat de nieuwe landelijke kwaliteitseisen een (verplichte) toename van kwaliteit en kwantiteit geeft maar ook financiële consequenties heeft. Op korte termijn zijn de kosten hoger maar op langere termijn leidt samenwerking tot lagere (maatschappelijke) kosten.

De consequenties voor overheveling van WABO-taken wordt nog nader onderzocht. Uitbreiding van samenwerking naar WABO-taken is te allen tijde mogelijk waardoor besluitvorming hierover nog later kan plaatsvinden.

Door gebruik te maken van de ORA voor uitvoerende milieutaken zal Overbetuwe voldoen aan de kwaliteitseisen. De dienstverlening naar inwoners en bedrijven zal bovendien verbeterd worden.

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS,
de gemeentesecretaris, de burgemeester,

Th.M.M. Hoex

E. Tuijnman

8. Relevante stukken

1. Collegebesluit d.d. 26 juni 2012, inclusief bijlagen

2. Advies Ondernemingsraad d.d. 18 juni 2012
3. Bedrijfsplan, versie 24 mei 2012
4. Gemeenschappelijke Regeling, versie 1.4 30 mei 2012

Portefeuillehouder: Witjes

Behandelend ambtenaar voor technische vragen: T. Ahoud, tel.: (0481) 362300, email: t.ahoud@overbetuwe.nl