

Voorstel aan de raad

Aan de gemeenteraad
Gemeente Steenwijkerland
Vendelweg 1
8331 XE Steenwijk

Steenwijk, 13 december 2016
Nummer voorstel:

Voor raadsvergadering d.d.: 13-12-2016
Agendapunt:

Onderwerp:

Toestemming treffen gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJsselland

Aan de raad van de gemeente Steenwijkerland wordt voorgesteld te besluiten:

Conceptbesluit:

- a. toestemming te geven voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor Omgevingsdienst IJsselland;
- b. kennis te nemen van het concept-bedrijfsplan, het bijlagendocument, het Convenant IJssellandse keuze basistaken en de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland.

Samenvatting:

De 14 april 2016 in werking getreden Wet VTH stelt verplicht dat alle omgevingsdiensten als openbaar lichaam, gestoeld op een gemeenschappelijke regeling, moeten worden opgericht. De bestaande netwerk-varianten dienen te worden omgevormd. Om per 1 januari 2018 een functionele omgevingsdienst te hebben, dient voor 1 januari 2017 de gemeenschappelijke regeling te worden getroffen. Voor de oprichtingsvergadering van 22 december 2016 hebben wij uw toestemming nodig. Daarnaast worden de relevante stukken ter kennisname aan u voorgelegd.

Aanleiding

Omgevingsdiensten zorgen ervoor dat de leefomgeving voor mens en dier veilig is en dat het milieu wordt beschermd. Zij verlenen milieuvergunningen aan (risico)bedrijven en controleren of bedrijven zich aan de regels houden. Doen bedrijven dat niet, dan kan een omgevingsdienst sancties opleggen. De diensten voeren die taken uit in opdracht van de gezamenlijke overheden (provincie en gemeenten) in een regio. Dit in samenwerking met overheidsorganisaties zoals de politie, het Openbaar Ministerie en veiligheidsregio's. In 26 van de 29 Omgevingsdiensten in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling, bij 3 Omgevingsdiensten (waaronder de RUD IJsselland) in een netwerkstructuur waarin medewerkers in dienst blijven van hun eigen gemeenten en provincie en zij het regionale werk onderling verdelen. Maar dit gaat veranderen.

De Tweede Kamer heeft namelijk besloten dat ook deze 3 Omgevingsdiensten zich moeten organiseren in de vorm van een Gemeenschappelijke Regeling. Bestuurders, managers en medewerkers van de 11 gemeenten en de provincie willen daarbij het goede dat is opgebouwd in

de netwerkstructuur van RUD IJsselland – een sterke lokale binding met bedrijven en burgers – behouden én dit versterken met een nog hogere kwaliteit tegen lagere kosten.

Met de Gemeenschappelijke Regeling en het bedrijfsplan dat we u hierbij doen toekomen, geven we uiting aan de manier waarop we dit willen bewerkstelligen. Wij hebben nadrukkelijk de kans aangegrepen om te leren van de ervaringen die enkele jaren geleden bij de vorming van andere Omgevingsdiensten is opgedaan. Bovenal hebben we voortgebouwd op de stevige basis die de afgelopen jaren in de netwerkstructuur al is gelegd.

Achtergrond

Kern van het voorliggend bedrijfsplan, als concretisering van de Gemeenschappelijke Regeling De belofte van de organisatie wordt samengevat als: ‘Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.’ Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen. Op basis van de IJssellandse keuze voor het takenpakket, zoals beschreven in de bijlage 1 ‘convenant IJssellandse keuze basistaken’ en bijlage 2 ‘overzicht IJssellandse keuze facultatieve taken: versie 1’ van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland, bedraagt de omvang van de werkvoorraad per 1 januari 2018 (uitgedrukt in fte) indicatief 80 fte. Als onderdeel van het opstellen van het organisatie- en formatieplan in de periode najaar 2016-voorjaar 2017 wordt deze indicatieve omvang uitgewerkt in een definitieve omvang van de werkvoorraad per 1 januari 2018. Hiermee zal de omvang van de werkvoorraad wellicht nog wat boven of onder de 80 fte uitkomen, wij voorzien een maximale bandbreedte van 10% hierin. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat verschillende deelnemers zullen besluiten om aanvullend facultatieve taken in te brengen en dat de werkvoorraad per 1 januari 2018 hiermee verder stijgt: ook dit wordt nader bepaald in de fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan. Bij het opstellen van de indicatieve exploitatiebegroting worden drie uitgangspunten gehanteerd: (a) na de eerste 5 jaar zijn de incidentele investeringskosten (ofwel het ontwikkelbudget) voor de Omgevingsdienst terugverdiend en eind 2023 is de exploitatiebegroting structureel 8% lager dan de exploitatiebegroting voor het jaar 2018; (b) realisatie van deze structurele besparingen is alleen mogelijk onder de voorwaarden dat de Omgevingsdienst de ruimte krijgt om te werken met een voldoende robuust takenpakket, een ruime mandatering en een hoge mate van standaardisatie van producten en diensten - dit in een goede samenwerking en rolverdeling tussen de deelnemers en de Omgevingsdienst; (c) de Omgevingsdienst IJsselland start volgens de methodiek van inputfinanciering, maar stapt vanaf 2020 geleidelijk aan over op de methodiek van outputfinanciering. Bij inputfinanciering wordt de jaarlijkse financiële bijdrage per deelnemer bepaald door de betreffende totale loonsom (in te brengen in de vorm van formatie dan wel vacaturegeld) te vermeerderen met het percentage van de kosten voor de materiële en formatieve overhead.

De indicatieve exploitatiebegroting 2018 komt uit op een totaalbedrag van € 8.866.000,-. Het incidenteel in te zetten ontwikkelbudget voor het opbouwen en ontwikkelen van de organisatie in de eerste drie jaar bedraagt in totaal € 800.000,-. Iedere deelnemer is verantwoordelijk voor het opvangen van de eigen frictiekosten. Uit oogpunt van solidariteit zal van de alliantiepartner(s) die de huisvesting, ondersteunende ICT en bedrijfsvoering gaat verzorgen worden gevraagd om met een deel van deze opbrengsten de overige deelnemers tegemoet te komen in hun opgave de frictiekosten te reduceren.

Bij het geven van vorm en inhoud aan de gezamenlijke dienst als expertisegerichte organisatie, wordt voortdurend gezocht naar een duurzame balans tussen nabijheid (lokale binding), kwaliteit en efficiency. Het huisvestingsconcept is optimaal ondersteunend aan het steeds verder ontwikkelen van de Omgevingsdienst IJsselland als expertisegerichte organisatie. In de kern

bestaat het huisvestingsconcept uit ongeveer 49 flexibele werkplekken op een centrale locatie en 16 flexibele werkplekken bij de deelnemers.

De hoofdstructuur van de Omgevingsdienst IJsselland is een directiemodel, bestaande uit een eenhoofdige directie en drie teams geleid door drie managers die integraal verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het eigen team.

De formatieve overhead kent een omvang van 12,6 fte. Het managementteam geeft in de eerste drie jaar prioriteit aan de ontwikkelopgaven: borgen en doorontwikkelen van politieke sensitiviteit en lokale binding, vormen van één organisatie en anticiperen op inwerkingtreding Omgevingswet, wet VTH, wet Natuurbescherming en wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen.

Steenwijkerland

Omvang van het takenpakket

Het voornoemde betekent iets voor Steenwijkerland. De gemeenteraad heeft in 2015 het college gevraagd bij de transitie naar de omgevingsdienst aandacht te hebben voor de Steenwijkerlandse visie op dienstverlening. Daar waar onze inwoners en ondernemers rechtstreeks contact hebben met de overheid over lokale vraagstukken, dient het onze organisatie te zijn waarmee zij contact hebben. Regie op de dienstverlening. In het MT van de RUD, de secretarissenkring en het bestuur is hiervoor vanuit Steenwijkerland dan ook voortdurend aandacht gevraagd.

Op 26 januari 2016 heeft het bestuur van de RUD besloten tot transitie naar een omgevingsdienst voor het basistakenpakket+. Niet alleen de verplichte basistaken, maar ook de lokale milieutaken worden dus ingebracht. Voor een aantal taken was niet op voorhand duidelijk of het milieutaken of milieugerelateerde bouw- of ruimtelijke ordeningstaken zijn. Met werkgroepen en MT-leden van de RUD heeft AT Osborne, die de transitie begeleidt, alle relevante taken in beeld gebracht. Het bestuur van de RUD heeft met betrekking tot de omvang van het takenpakket besloten welke taken naast de verplichte basistaken worden ingebracht, welke taken als plus zijn toegevoegd en welke taken facultatief kunnen worden ingebracht. Facultatieve taken zijn met name het casemanagement en de juridische taken. Steenwijkerland heeft, samen met een aantal partners, steeds gesteld dat dit lokale taken zijn, die sterk zijn verbonden aan het eigen bestuur. Enkele andere partners hebben, vanwege hun beperkte omvang, aangegeven de taken niet goed zelfstandig uit te kunnen voeren en deze wél in te willen brengen.

Van een aantal andere taken die primair lokaal mogen worden uitgevoerd, is gekozen deze, gezien hun relatie met milieu, bij de omgevingsdienst onder te brengen. Het gaat hierbij onder andere om bodemtaken die onder andere te maken hebben met saneringen of ruimtelijke ordening en geluidstaken die te maken hebben met bouw en ruimtelijke ordening. Deze taken zijn in de regel ondergebracht bij dezelfde medewerker die de bodem- en geluidstaken uitvoert voor milieu. Het opknippen van deze taken is, zo heeft het bestuur gesteld, ongewenst. Dit heeft geresulteerd in een verdeling van de volgende taken:

1. basistakenpakket (de verplichte milieutaken)
2. de plustaken (de niet verplichte milieutaken)
3. aanvullende taken (zoals de bodem- en geluidstaken)
4. facultatieve taken (zoals casemanagement en juridisch)

De omvang van het takenpakket is, na bespreking in het MT van de RUD en de secretarissenkring vastgesteld door het bestuur van de RUD op 13 oktober 2016.

Mandaat

Dat een aantal taken aan de omgevingsdienst wordt overgedragen betekent niet dat de omgevingsdienst eigenstandig beslissingen kan nemen. De omgevingsdienst heeft dan mandaat nodig. Voor enkele taken is het vanzelfsprekend dat een mandaat moet worden verleend, bijvoorbeeld het versturen van een constateringsbrief, maar voor andere taken is sprake van een principiële keuze. Het verlenen van een omgevingsvergunning of het nemen van een

handhavingsbesluit is een (in de gemeentelijke situatie) expliciete bevoegdheid van het college. Met het verstrekken aan mandaat aan een andere organisatie kan een aanzienlijke mate van efficiëntie worden bereikt, maar komt de uitvoering van taken ook verder weg te liggen. Over de omvang van het te verlenen mandaat moet nog besloten worden. De vaststelling van het takenpakket betekent dus zonder meer (nog) niet dat besluitvorming op afstand wordt gezet.

Formatie

Op basis van de planningtool en de (lokaal ingevulde) producten- en dienstencatalogus van de RUD is een eerste verkenning gemaakt van de omvang van de formatie van medewerkers die de (voorlopig) vastgestelde taken uitvoeren. Op die gegevens heeft een validatie plaatsgevonden. Op basis van die validatie(s) is gebleken dat de omvang een formatie van 80 fte bedraagt, met een marge van 10%. De marge is opgenomen omdat niet alle partners de taken op gelijke wijze uitvoeren. De knip tussen casemanagement en de vakinhoudelijke toets kan, bijvoorbeeld, verschillen. Dit wordt nader onderzocht en kan met zich meebrengen dat de formatie nog licht wijzigt. In het bedrijfsplan is opgenomen dat medewerkers die minimaal 70% van hun tijd besteden aan taken die in de omgevingsdienst opgaan, automatisch overgaan naar de omgevingsdienst. Op basis van de nu bekende gegevens gaat het in Steenwijkerland om 8 medewerkers. Dit kan, na een nadere analyse van de werkvoorraad en vergelijking van de omvang van de taken, nog wijzigen.

Huisvesting

Voor de huisvesting zijn drie opties uitgewerkt, waarbij een duidelijke voorkeur is aangegeven voor optie 1. In die optie wordt 75% van de werkplekken centraal ingericht en 25% van de werkplekken lokaal bij de verschillende partners. In bijlage E bij het bedrijfsplan zijn een aantal argumenten verwoord, waarvan het belangrijkste argument wordt gevonden in de visie van het kabinet. De staatssecretaris heeft woordelijk aangegeven niet te zullen accepteren dat medewerkers overwegend bij het lokaal bevoegd gezag blijven zitten. Feitelijk is het hoofdzakelijk centraal inrichten van de huisvesting dus de enige reële optie.

Financiën

De transitie naar de omgevingsdienst is tot nu toe bekostigd uit de reguliere budgetten. Ook voor 2017 geldt dat de kosten die met de transitie zijn gemoeid binnen de reguliere budgetten kunnen worden gedekt. In paragraaf 5.3 van het bedrijfsplan is ingegaan op de indicatieve exploitatiebegroting voor 2018 en verder. Omdat de exacte formatie en werkvoorraad nog niet bekend is, zijn kosten voor de totale loonsom voor het primair proces en de daarbij behorende vervoerskosten nog niet nauwkeurig bepaald. Belangrijker is nog dat nog geen verdeelsleutel is overeengekomen tussen de partners. Een indicatie van de kosten voor Steenwijkerland is daardoor nog niet te geven. In zowel de Perspectiefnota als ook de Najaarsnota zijn de frictiekosten als risico benoemd. Ook in de Programmabegroting 2017-2020 is de transitie naar de omgevingsdienst opgenomen in de risicoparagraaf.

Vervolproces en betrokkenheid raden staten

De uitgangspunten zoals beschreven in dit bedrijfsplan vormen het kader voor de volgende fase: het opstellen van het organisatie- en formatieplan inclusief documenten zoals het mandaatbesluit, uitwerking van de governance en het sociaal plan. Hierna volgt de laatste fase van de transitie: het kwartiermaken. Middels dit proces en bijbehorende planning borgen we dat de Omgevingsdienst IJsselland per 1 januari 2018 een voortvarende en betekenisvolle start kent. Dit in een nauwe en zorgvuldige samenwerking met de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO).

De betrokkenheid van de staten en raden bij de Gemeenschappelijke Regeling begint al vroegtijdig in de fase van oprichting en transitie en laat zich in de kern beschrijven in drie stappen:

- 1 Doorlopend in 2016 en 2017: toelichting richting en voortgang door colleges, indien gewenst ondersteund door de kwartiermaker van de Omgevingsdienst IJsselland, in themabijeenkomsten met raden en staten.
- 2 In periode tussen bestuursvergadering 13 oktober 2016 en oprichtingsvergadering 22 december 2016: colleges vragen raden en staten om toestemming te verlenen voor het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling. Het bedrijfsplan, met hierin de uitgangspunten op hoofdlijnen van de Omgevingsdienst, worden ter informatie gedeeld met de staten en raden. Met het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling wordt het fundament van de organisatie gelegd en is het vervolgens mogelijk om kernthema's zoals sturing & verantwoording, taken, formatie & financiën en ontwikkeling en huisvesting van de expertisegerichte organisatie verdiepend uit te werken.
- 3 In voorbereiding op de behandeling van de kadernota's 2017: in het voorjaar van 2017 ontvangen de raden en staten een kaderbrief. In deze kaderbrief wordt de inhoudelijke voortgang gepresenteerd van kernthema's zoals sturing & verantwoording, taken, formatie & financiën en ontwikkeling en huisvesting van de expertisegerichte organisatie. Op deze manier faciliteren we graag dat we bij de behandeling van de voorjaarsnota gefundeerd, verdiepend en gericht kunnen spreken over de inrichting van de Omgevingsdienst IJsselland. Dit ook conform de Wet gemeenschappelijke regelingen die voorschrijft dat het Dagelijks Bestuur de algemene en financiële kaders voor het volgende begrotingsjaar uiterlijk voor 15 april aanbiedt aan de gemeenteraden en Provinciale Staten, zodat deze informatie beschikbaar is tijdens de behandeling van de voorjaarsnota. De termijn waarbinnen de raad een zienswijze kan indienen op de ontwerpbegroting van een samenwerkingsverband is acht weken. De vastgestelde begroting van het samenwerkingsverband moet daarom uiterlijk 1 augustus toegezonden worden aan de provincie.

Bijlagen bij het voorstel

1. Concept-bedrijfsplan
2. Bijlagendocument
3. Gemeenschappelijke regeling
4. Convenant IJssellandse keuze facultatieve taken

Ondertekening

De secretaris

De waarnemend burgemeester

S.S. Weistra

J.H. Bats

Betrokken partijen

afdeling

IO

adviseur

gkla, tel.: 06-31775877, email: gerben.klaren@steenwijkerland.nl

behandeld in raadscommissie

☐ ja, nl.

☐ nee

Raadsbesluit

Steenwijk, 13 december 2016
Nummer:

De raad van de gemeente Steenwijkerland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 8 november 2016, nummer 2012/ ;

b e s l u i t :

- a. toestemming te geven voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor Omgevingsdienst IJsselland;
- b. kennis te nemen van het concept-bedrijfsplan, het bijlagendocument, het Convenant IJssellandse keuze basistaken en de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland.

De raad voornoemd,
de griffier, de voorzitter,

A. ten Hoff

J.H. Bats

