

Punt 6 : Raadsvoorstel:
Gemeenschappelijke regeling
Omgevingsdienst Twente ODT.

Gemeente
Hellendoorn



Aan de raad

Samenvatting:

De afgelopen jaren heeft het rijk mede naar aanleiding van de ramp in Enschede en het rapport van de commissie Mans geconstateerd dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht, voor het onderdeel milieu, beter kan. Hiervoor zijn landelijk omgevingsdiensten opgericht. In Twente is ervoor gekozen de samenwerking vorm te geven in een netwerk-RUD met een bestuursovereenkomst als juridische vorm. Op 14 april 2016 is de wet VTH in werking getreden. Als gevolg van deze wet dient de netwerk-RUD Twente zich uiterlijk 1 januari 2018 te hebben omgevormd tot een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

Het gaat om een GR tussen colleges. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten toestemming verlenen (art. 51 Wgr) om deze te treffen. Wij stellen u voor ons toestemming te geven voor het treffen van deze gemeenschappelijke regeling.

Opdracht:

Als gevolg van de Wet VTH moet de netwerk-RUD Twente uiterlijk 1 januari 2018 zijn omgevormd tot een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het gaat om een GR tussen colleges. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten toestemming verlenen (art. 51 Wgr) om de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Twente (ODT) te treffen.

Aanleiding:

De afgelopen jaren heeft het rijk mede naar aanleiding van de ramp in Enschede en het rapport van de commissie Mans geconstateerd dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht, voor het onderdeel milieu, beter kan. In 2009 zijn over de aanpak van dat verbeteringstraject afspraken gemaakt met de koepels VNG, IPO en UvW (de zogenaamde package deal). Het rijk heeft hierbij aangegeven deze opgave vorm te willen geven door de verplichte oprichting van regionale uitvoeringsdiensten (RUD) die overeenkomen met de gebieden van de veiligheidsregio's. Het bevoegd gezag staat daarbij niet ter discussie: de gemeenten zijn en blijven bevoegd gezag. Volgens afspraak voeren deze RUD's een deel van de milieutaken uit, het zogenoemde basistakenpakket (BTP). Vervolgens is een bottom-up proces ontstaan waarbij landelijk RUD's zijn opgericht. In Twente, IJsselland en Noord-Limburg is gekozen voor een zogenoemde netwerk RUD. Op 4 september 2012 hebben wij na een positief advies van de ondernemingsraad ingestemd met de oprichting van de netwerk-RUD Twente met een bestuursovereenkomst als juridische vorm. Met uitzondering van de hiervoor genoemde RUD's zijn de RUD's vormgegeven in een gemeenschappelijke regeling (GR).

Op 14 april 2016 is de wet VTH in werking getreden. Als gevolg van deze wet dient de netwerk-RUD Twente zich uiterlijk 1 januari 2018 te hebben omgevormd tot een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).

De op te richten Omgevingsdienst Twente (ODT) houdt zich bezig met de uitvoering, niet met het beleid. De ODT is een uitvoeringsorganisatie. Dat wil zeggen dat zij taken uitvoert voor de deelnemende gemeenten en de provincie. De verantwoordelijkheid voor het opstellen van het vergunningen-, toezicht- en handhavingsbeleid (VTH-beleid) en de beslissingsbevoegdheid over het beleid blijft bij de individuele gemeenten en de provincie, tenzij door de opdrachtgever(s) anders wordt besloten. De gemeenten en de provincie zijn en blijven het bevoegd gezag.



(code voor postverwerking)

Om te voorkomen dat onze klanten straks met meerdere organisaties van doen hebben mandateren we de vergunningverlening niet. Het mandateren van vergunningverlening zou betekenen dat onze klanten, afhankelijk van het soort vergunning (milieu), de ene keer bij de ODT moeten zijn en de andere keer bij ons. Bovendien is er veelal sprake van samenhang met andere regiems. Zo kan het zijn dat een ondernemer niet alleen een milieuvergunning maar ook een vergunning voor kappen of bouwen nodig heeft, of dat er sprake is van samenloop met andere wetgeving, zoals een speelautomatenvergunning of een drank en horecavergunning, die weer van invloed is op de te stellen eisen. Wij zijn het loket van de overheid en dragen zorg voor een integrale afhandeling binnen onze organisatie. Het organiseren van meerdere aanspreekpunten voor onze klanten staat haaks op dit uitgangspunt. Ook de aanstaande omgevingswet vraagt om een integrale aanpak op gemeentelijk niveau.

In het bedrijfsplan wordt voor handhaving geadviseerd geen mandaat bij de ODT te leggen. Het verstoort een eenduidig beeld voor de klant, en kan leiden tot problemen voor het verantwoordelijk bestuursorgaan.

Algemeen bestuur

Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de ODT (lid 1; art. 12 lid 3 Wgr), is eindverantwoordelijk voor alles wat er binnen het openbaar lichaam gebeurt en legt hierover verantwoording af aan de deelnemers. Omdat de ODT een collegeregeling is, bestaat het bestuur uit leden van de colleges en van gedeputeerde staten. Het Algemeen Bestuur kan commissies instellen.

In het algemeen bestuur is gekozen voor het beginsel van 'one man, one vote'. De besluiten worden genomen met een gewone meerderheid, tenzij in de regeling anders is bepaald. In uitzonderingssituaties is een gekwalificeerde meerderheid van 75 % nodig. Daarbij is ook de mogelijkheid opgenomen om te besluiten dat voor een bepaald besluit unanimititeit nodig is. Uitgangspunt is artikel 57 Wgr dat bepaalt dat de bevoegdheden berusten bij het algemeen bestuur tenzij bij wet of in de gemeenschappelijke regeling anders is bepaald. Het algemeen bestuur is volgens de wet in elk geval bevoegd tot het toezicht op het financiële beheer van de ODT en het vaststellen van de kadernota, de begroting (swijziging) en de jaarstukken. Verder is vermeld de bevoegdheid van het algemeen bestuur om beleidsplannen voor de Omgevingsdienst vast te stellen. Het Besluit Omgevingsrecht draagt de deelnemers op om in het algemeen bestuur te komen tot een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor het basistakenpakket. Verder is bepaald dat het algemeen bestuur bevoegd is tot het vaststellen van uitvoeringsregels. Het gaat hier om beleidsregels en regels over de uit de wet voortvloeiende bevoegdheden, zoals het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. In artikel 29 is bepaald dat het algemeen bestuur nadere regels kan stellen over de door de deelnemers te betalen bijdragen: de Bijdrageverordening. Voor de reguliere taken als bedoeld in artikel 4 wordt de bijdrage van de deelnemer opgenomen in de begroting.

Dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur wordt gekozen door en uit het algemeen bestuur en moet op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen bestaan uit de voorzitter en tenminste twee andere leden (art. 52 lid 1 jo. art. 14 lid 1 Wgr). In de ODT bestaat het dagelijks bestuur bij de start uit de voorzitter en vier andere leden (lid 1). Het is de bedoeling de GR na drie jaar te evalueren. In de regeling is bepaald dat het AB op basis van deze evaluatie kan besluiten het aantal leden van het DB terug te brengen tot drie. De werkwijze rond de vergaderingen van het dagelijks bestuur is vrij invulbaar. Het uitgangspunt is collegiaal bestuur, maar het is wel mogelijk om een portefeuilleverdeling vast te stellen en hiertoe elkaar een machtiging te verlenen. De verdere uitwerking van de werkwijze rond de vergaderingen vindt plaats in het reglement van orde. Het dagelijks bestuur voert het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Twente. Op grond van de wet zijn aan het dagelijks bestuur de meer beheersmatige en uitvoerende bevoegdheden toebedeeld (zie artikel 57 van de wet). Daarnaast bereidt het dagelijks bestuur beslissingen van het algemeen bestuur voor en voert het de beslissingen van het algemeen bestuur uit. Verder is in de regeling voor het dagelijks bestuur de bevoegdheid opgenomen om een klachtenregeling op stellen.

Bestuurlijk en ambtelijk overleg heeft geleid tot het nu voorliggende "concept Bedrijfsplan Omgevingsdienst Twente, versie 6 februari 2017" (hierna te noemen: bedrijfsplan) en de "concept gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Twente versie 29 november 2016", hierna te noemen GR.

De uitgangspunten zoals beschreven in het bedrijfsplan, zijn richtinggevend voor de volgende fase: het opstellen van het inrichtingsplan inclusief documenten, zoals het organisatie- en formatieplan, de definitieve begroting, het mandaatbesluit, uitwerking van de governance en het sociaal plan. Hierna volgt de laatste fase van de transitie: het inrichten en kwartier maken. Middels dit proces en bijbehorende planning borgen we dat de ODT per 1 januari 2018 van start kan. Dit in een nauwe en zorgvuldige samenwerking met de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO).

Het gaat om een GR tussen colleges. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten toestemming verlenen (art. 51 Wgr) om deze te treffen. De toestemming kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Doelstelling:

De omvorming van onze netwerk RUD naar een Omgevingsdienst Twente binnen een GR, zodat we voldoen aan de wettelijke eisen die gesteld worden aan deze regionale omgevingsdienst.

Mogelijke oplossingen:

Het bedrijfsplan is richtinggevend voor de nadere inrichting/uitwerking

Het bedrijfsplan is ter informatie bijgevoegd en is richtinggevend voor de wijze waarop de komende periode diverse onderwerpen nader worden uitgewerkt. Dit betekent dat onderdelen van het bedrijfsplan, waaronder de begroting, op dit moment nog indicatief zijn en nog moeten worden uitgewerkt in een definitieve begroting.

De gemeenschappelijke regeling

Bij de gemeenschappelijke regeling wordt een openbaar lichaam ingesteld (lid 1), in overeenstemming met artikel 52 lid 1 en art. 8 lid 1 Wgr. Dit openbaar lichaam bezit rechtspersoonlijkheid (art. 52 lid 1 jo. art. 8 lid 1 Wgr jo. art. 2:1 lid 2 BW). Dat betekent dat de ODT in eigen naam rechtshandelingen kan verrichten, bijvoorbeeld het aangaan van contracten.

In te brengen taken

De taken voor alle deelnemers bestaan uit het wettelijk verplichte basistakenpakket (BTP). Het basistakenpakket is gedefinieerd onder de algemene begripsomschrijvingen en sluit aan bij de definiëring in het concept Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Deelnemers kunnen voor een kostendekkend tarief facultatieve taken inbrengen. De Omgevingsdienst Twente kan in voorkomende gevallen ook werkzaamheden voor derden verrichten. Deze mogelijkheid is beperkt tot publiekrechtelijke organisaties die niet deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. Ook hier geldt dat er een kostendekkend tarief in rekening moet worden gebracht. Wij hebben er voor gekozen alleen de wettelijk verplichte taken onder te brengen bij de ODT. Voor de gemeente Hellendoorn betreft dit 3,85 fte. Voor de gehele RUD betreft dit circa 63 fte exclusief formatieve overhead.

Bevoegdheden en mandaat

Een gemeenschappelijke regeling moet bepalen welke bevoegdheden worden overgedragen door de deelnemers. In de Wet VTH is het uitgangspunt dat de colleges respectievelijk gedeputeerde staten bevoegd gezag blijven. Daarmee is het overdragen van bevoegdheden in de vorm van delegatie uitgesloten. Wel kan er sprake zijn van mandatering aan de directeur. Wij hebben er voor gekozen het toezicht, zoals ook in het bedrijfsplan voorgesteld, te mandateren en de vergunningverlening en handhaving niet te mandateren.

Onder toezicht verstaan wij controles die niet leiden tot een juridische handavingsactie, bijvoorbeeld de aankondiging van een dwangsom, maar uitsluitend een vastlegging van de overtreding en een hersteltermijn.

Op grond van artikel 12 Wgr is de voorzitter een afzonderlijk bestuursorgaan en is hij tevens voorzitter van het algemeen en het dagelijks bestuur. Volgens artikel 13 lid 9 Wgr wordt de voorzitter door en uit het algemeen bestuur aangewezen.

Het dagelijks bestuur is bevoegd de directeur te benoemen. Deze is belast met de dagelijkse leiding. De directeur vervult zijn taken op basis van het mandaat dat hij van de deelnemers heeft gekregen. Daarnaast vervult de directeur de rol van secretaris van de Omgevingsdienst Twente die het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur bijstaat. Het dagelijks bestuur is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen bevoegd tot het aanstellen van personeel. Om praktische redenen verdient het de voorkeur om deze bevoegdheid te mandateren/volmachten aan de directeur/secretaris.

Financiën, planning en control

De indicatieve exploitatiebegroting 2018 komt uit op een totaalbedrag van € €6.956.668,-. De frictie- en desintegratiekosten zijn voor de latende organisaties.

De financiering van de ODT is voor de eerste jaren op basis van input. Dat wil zeggen dat deelnemers hun huidige budget voor het primaire proces inbrengen, gekoppeld aan de ingebrachte taken en fte. Dit budget wordt vermeerderd met een opslag voor de overhead van de ODT. Het doel is de inputbegroting in een aantal jaren om te bouwen naar een outputbegroting. Outputfinanciering betekent dat er wordt betaald per af te nemen product. Om tot een model van outputfinanciering te komen moet ervaring worden opgedaan met de Twentse uitvoeringsnorm.

Met de huidige aannames in het bedrijfsplan komen de extra kosten uit op circa € 208.000,- in 2018, aflopend naar circa € 188.000,- vanaf 2023, zie "blauwe regel" in onderstaande tabel. In onze begroting hebben we nu vanaf 2018 een post van € 40.000,- opgenomen. Daarop komen we in 2018 dus € 168.000,- tekort en structureel €148.000,-, zie "laatste regel" onderstaande tabel. In het bedrijfsplan zijn voor 2017 de transitiekosten voor Hellendoorn begroot op € 7.662,-.

Gezien de gestelde eisen aan de wijze waarop documenten en stukken worden aangeleverd is bovendien een eenmalige investering in 2017 noodzakelijk onder andere om alle historische documenten te digitaliseren. De kosten hiervan zijn nog niet goed te begroten en afhankelijk van de definitieve afspraken met de ODT i.o.

Post	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kosten OD Twente	5.000	8.000	428.000	427.000	422.000	416.000	412.000	408.000
Besparing bij Gemeente Hellendoorn	-	-	-220.000	-220.000	-220.000	-220.000	-220.000	-220.000
Per saldo kost OD Twente	5.000	8.000	208.000	207.000	202.000	196.000	192.000	188.000
In begroting 2017 e.v.			-40.000	-40.000	-40.000	-40.000	-40.000	-40.000
Resterend nadeel	5.000	8.000	168.000	167.000	162.000	156.000	152.000	148.000

De extra kosten voor 2017 worden meegenomen in de bestuursrapportage 2017. De extra kosten voor de ODT nemen we mee bij de integrale afweging van de begroting 2018 e.v.

Procedure

Het gaat om een GR tussen colleges. Gemeenteraden en Provinciale Staten moeten toestemming verlenen (art. 51 Wgr.) om deze te treffen. De toestemming aan het College om een GR aan te gaan kan slechts geweigerd worden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. Het is de raad wettelijk niet toegestaan voorwaarden te verbinden aan het verlenen van toestemming. Gezien de wettelijke verplichting wordt voorgesteld toestemming te geven voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling.

Voorgestelde oplossingen:

Voorgesteld wordt ons college toestemming te geven de GR ODT te treffen.

Burger- en overheidsparticipatie:

NVT

Communicatie:

De komende periode nog sterk gericht op onze medewerkers. Naarmate de ODT vorm krijgt meer gericht op onze klanten.

Effecten meten:

Met het treffen van de gemeenschappelijke regeling ODT voldoen we aan onze wettelijke verplichting om het zogenaamde basistakenpakket onder te brengen bij een omgevingsdienst. Met het bedrijfsplan als richtinggevend document is er transparantie over de nadere uitwerking en inrichting van de ODT.

Planning:

Op 28 maart 2017 college, 10 april een informatie bijeenkomst voor Raads- en commissie- leden, 17 mei 2017 behandeling in de commissie GGB en 30 mei 2017 behandeling in de Raad.

Concept Besluit:

Onder verwijzing naar de bijgevoegde stukken, stellen wij u voor conform bijgevoegd ontwerp besluit::

- a) toestemming te geven voor het treffen van een gemeenschappelijke regeling voor de Omgevingsdienst Twente.
- b) Kennis te nemen van het concept bedrijfsplan Omgevingsdienst Twente en de in te brengen taken.

Nijverdal, 28 maart 2017

Burgemeester en Wethouders van Hellendoorn,

De secretaris,

F. Dijkstra MBA,

de burgemeester,

mevr. A.H.Raven BA,

Advies commissie(s):

Commissie grondgebied 17 mei 2017: Is niet besproken in de commissie maar kan rechtstreeks naar de raad.

Nr. 17INT01068

Bijlagen:

Ontwerp: raadbesluitvan (17INT01083)