

Raadsvoorstel

Status: Opiniërend

Agendapunt:	5
Onderwerp:	Evaluatie Omgevingsdienst IJsselland
Datum:	8 februari 2022
Portefeuillehouder:	A. Schuurman
Decosnummer:	1401
Informant:	M. Borkent m.borkent@dalfsen.nl (0529) 488 224

Doel:

1. Kennis te nemen van de 'Evaluatie Omgevingsdienst IJsselland';
2. Uw opinie te vormen over de evaluatie en over de invulling van uw eigen rol ten aanzien van de Omgevingsdienst IJsselland.

Inleiding:

De gemeenteraad heeft door de vaststelling van de kadernota verbonden partijen algemene en specifieke uitgangspunten vastgelegd ten aanzien van de deelname, sturing, beheersing, verantwoording en toezicht van verbonden partijen om zodoende inhoud en invulling te geven aan de wijze waarop de gemeenteraad zijn kaderstellende en controlerende taak wil uitvoeren. Met de vaststelling van de kadernota verbonden partijen is besloten dat aan het einde van iedere raadsperiode een evaluatie zal plaatsvinden van de verbonden partijen. De evaluatie is uitgevoerd door het college en is dus een eigen evaluatie. Doel van de evaluatie is antwoord te geven op de vraag of de verbonden partij nog steeds de geëigende vorm is om de doelstellingen van de gemeente te realiseren. Bijgaand document gaat in op de evaluatie van de Omgevingsdienst IJsselland (OD). Hoewel dit een collegeregeling is waarvoor een evaluatie niet verplicht is volgens de kadernota verbonden partijen, is deze evaluatie toch gedaan om inzicht te geven in de vele ontwikkelingen die bij de OD hebben plaatsgevonden.

Inhoud van de evaluatie

In de evaluatie is ingezoomd op de volgende onderdelen:

- Opdracht: de gemeenschappelijke doelstelling van de samenwerking zoals verwoord in de gemeenschappelijke regeling. Ook wordt in dit hoofdstuk van de evaluatie inzicht gegeven in de vele ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden bij de OD.
- Besturing van de verbonden partij: de structuur rondom de aansturing en op de vraag dit besturingsmodel voldoet.
- De doelstellingen en de doelbereiking: de gemeentelijke doelen op het beleidsterrein en specifieke gemeentelijke doelen waar de OD een bijdrage aan levert. Ingezoomd is op de vraag of de OD hier effectief en efficiënt in voorziet en of de OD de geëigende vorm is om deze doelstellingen te realiseren.
- Financiële kaders: de gehanteerde financiële uitgangspunten en de verbonden kosten aan de deelname.
- Te verwachten ontwikkelingen en risico's: de context en omstandigheden, te verwachten ontwikkelingen en een overzicht van de risico's en de wijze van beheersing daarvan.
- Vooruitblik en advies: een vooruitblik op het proces voor 2022 en een advies van de oude voor de nieuwe raad.

De kern op deze onderdelen

- *Opdracht:*

De OD is een wettelijk verplichte regionaal werkende dienst, die de uitvoering van milieutaken van provincie en gemeenten overneemt. Beleidsontwikkeling blijft een gemeentelijke bevoegdheid. Het is daarmee een uitvoerende organisatie. De vorming van OD's was één van de essentiële stromingen binnen het landelijke beleid m.b.t. vergunningverlening, toezicht en handhaving. In opdracht van het rijk heeft de commissie Mans in 2008 vastgesteld dat de uitvoering van deze taken niet toekomstbestendig is. Veel gemeenten zijn te klein zijn of hebben onvoldoende capaciteit om de handhaving van het omgevingsrecht goed uit te kunnen voeren. Er is sprake van versnippering en dit staat een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg. De OD heeft géén bevoegdheden overgenomen en werd ook niet het loket voor de aanvraag van vergunningen, dit bleef bij de gemeente. Afgesproken is dat in ieder geval een landelijk vastgesteld basistakenpakket door de OD moet worden uitgevoerd. In dit basistakenpakket zitten overwegend taken op het gebied van milieu, zoals:

- vergunningverlening (o.a. omgevingsvergunningen milieu, meldingen Activiteitenbesluit)
- toezicht en handhaving (o.a. bedrijfscontroles, asbesttoezicht)
- specialistische taken (o.a. advisering geluid, bodem, asbest, externe veiligheid).

In de OD IJsselland worden deze taken ook daadwerkelijk uitgevoerd, conform het landelijke takenpakket. Daarbovenop zijn ook enkele 'rafelrandjes' of 'snippers' bij de OD ingebracht als plustaken. Dit zijn taken die nauw raakvlak hebben met de bovengenoemde taken en waarbij het logisch was om deze ook bij de OD onder te brengen omdat daar alle inhoudelijke kennis zit.

De doelstelling van de OD is vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling en als volgt verwoord: *De OD is ingesteld ter behartiging van de individuele en gezamenlijke belangen van de deelnemers op het gebied van de fysieke leefomgeving en ziet op de vergunningverlening, het toezicht op de naleving en de handhaving van de voorschriften zoals opgenomen in de relevante regelgeving.*

De vorige evaluatie van de OD zoomde vooral in op haar voorganger, de RUD. Door de genoemde wetswijziging is deze netwerkconstructie per 2018 opgegaan in een gemeenschappelijke regeling. Na een lange transitieperiode is de OD nu inmiddels vier jaar onderweg. De OD is één van de jongste omgevingsdiensten van Nederland. De dienst draait in basis goed, er is over het algemeen tevredenheid bij de deelnemers over de geleverde kwaliteit en de financiële boekhouding is ook in basis op orde. Na vier jaar moet de dienst nu in een andere fase van ontwikkeling komen: van pionieren naar professionaliseren. Een belangrijk deel van deze ontwikkeling is beschreven in het Programma Samen Toekomstbestendig, waarin dienst en deelnemers samen optrekken in de verdere ontwikkeling van de OD. Middels deze ontwikkeling is aandacht gekomen voor een professionele bedrijfsvoering, een goede duurzame begroting (gericht op wat er nodig is in plaats van wat beschikbaar is), het leveren van maximale toegevoegde waarde als dienst en een professionele en efficiënte uitvoering. De evaluatie geeft inzicht in de ontwikkelingen en knelpunten die de afgelopen jaren zijn opgetreden, en daarop volgend in de maatregelen die worden genomen.

- *Besturing van de verbonden partij:*

Het besturingsmodel van de OD, de juridische vorm een GR, is een wettelijke vereiste. Wij zijn van mening dat dit besturingsmodel voldoet. De gemeente heeft echter binnen dit besturingsmodel te maken met de rol als (mede-) eigenaar en de rol als opdrachtgever/klant. Wat in de huidige praktijk dan ook soms als lastig wordt ervaren is de 'dubbele pet' van de portefeuillehouder en de ambtelijk coördinator. Enerzijds zijn zij opdrachtgever/klant aan/van de OD. Vanuit deze rol stuurt de portefeuillehouder op het halen van de afgesproken prestaties binnen de gestelde financiële kaders en niet op de interne bedrijfsvoering van de OD. Activiteiten die bij deze rol horen is het formuleren van beleid, het bewaken van de levering van producten/diensten en de evaluatie in welke mate de positionering en invulling tegemoet komt aan de gestelde doelen. Deze rol betreft dus met name de relatie naar de gemeente.

De gemeente is ook mede-eigenaar van de OD. Vanuit dit belang is de portefeuillehouder, als lid van het algemeen bestuur, gebaat bij een verbonden partij die geen problemen heeft met continuïteit. De portefeuillehouders als bestuurder van de OD moeten in principe primair doen wat goed is voor de OD. Maar dit is niet per definitie hetzelfde als dat wat goed is voor de gemeente die ook de rol van klant/opdrachtgever heeft. Het kan voor de portefeuillehouder moeilijk zijn om ervoor te zorgen dat verschillende belangen op een transparante manier worden behartigd.

- *De doelstellingen en de doelbereiking:*

Een zorgvuldige uitvoering van milieutaken door de OD draagt bij aan een schone en veilige leefomgeving. Eén van de speerpunten voor de OD is bijvoorbeeld ook een flinke slag te maken op het gebied van energiebesparing bij bedrijven. Dat draagt dan ook bij aan de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van klimaat en duurzaamheid.

De OD was en is een wettelijke verplichting als GR. Wettelijk is eveneens bepaald welke taken door de OD worden uitgevoerd. Daarom is de OD nog steeds de geëigende vorm om doelstellingen te realiseren. Daarbij is het wel van belang dat duidelijk is welke doelstellingen de gemeente in/met de OD wil realiseren en welke bijdrage de OD levert aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen van de gemeente. Zoals in § 4.2 van de evaluatie wordt benoemd is de gemeentelijke beleidsvrijheid richting de OD op dit vlak beperkt omdat er uniform regionaal milieubeleid moet zijn. Om een goede verbintenis te krijgen tussen beleidsvorming en uitvoeringspraktijk zal de monitoring op een hoger plan getild moeten worden en nadrukkelijk meer aandacht nodig hebben.

- *Financiële kaders:*

De gehanteerde financiële verdeelsystematiek tussen de verschillende deelnemers is sinds de OD-start in 2018 op basis van inputfinanciering. 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 afgelopen jaren is de basisbijdrage van Dalfsen aan de OD min of meer vergelijkbaar gebleven. Door de jaren heen zijn enkele fluctuaties door bijv. projecten in een bepaald jaar, of stijging i.v.m. indexatie. Echter is er ook in Dalfsen een disbalans in wat in 2018 bij de start van de OD aan middelen is ingebracht, en wat de OD hier aan werk voor levert. Het blijkt dat hier een behoorlijke mismatch in zit. Dit heeft geresulteerd in enkele forse incidentele extra bijdragen voorafgaand aan een nieuw opdrachtjaar, of op basis van nacalculatie achteraf. Uit de toelichting in de evaluatie wordt duidelijk dat de totaalbijdrage daarmee al meerjarig stijgt. Als we een blik in de toekomst werpen, dan sluit de uitkomst van het Programma Samen toekomstbestendig hierop aan. Hoewel dit nog niet in kannen en kruiken is en er ook nog besluitvorming moet plaatsvinden, zal de bijdrage in de nieuwe opzet van de begroting per 2023 nogmaals flink stijgen. De raad wordt hier nog nader over geïnformeerd.

- *Te verwachten ontwikkelingen en risico's:*

In het evaluatierapport zijn een aantal ontwikkelingen en risico's beschreven. Deze ontwikkelingen en risico in ogenschouw nemende zijn wij van mening dat de omstandigheden en de context waarbinnen is besloten de verbonden partij op te richten nog steeds dezelfde zijn. Wettelijk is bepaald welke taken en bevoegdheden worden overgedragen aan het bestuur van de OD. Gelet op deze wettelijke verplichting en de tot nu toe opgedane ervaringen in de samenwerking, is de gemeenschappelijke regeling OD nog steeds de geëigende vorm om onze doelstellingen op het gebied van milieu te realiseren.

Qua risico's zijn in de evaluatie enkele punten benoemd. Deze zijn:

- Financieel (herontwikkeling begroting en stijgende bijdragen van Dalfsen)
- Verlies van lokale anker (uitvoering is op afstand, wat kan betekenen dat de invloed minder is)
- De OD is moeilijk bij te sturen (bijsturing vraagt consensus in het bestuur van de OD waarbij meerdere partijen deelnemer zijn).
- Verlies van homogeniteit in het bestuur van de OD (een bestuurder is niet alleen opdrachtgever vanuit zijn gemeente, maar tevens als AB-lid ook 'eigenaar' van de OD. Dit kan qua belangen conflicteren).
- Het is lastig te bepalen of de gemeentelijke doelstellingen via de OD zijn behaald.

- *Vooruitblik en advies:*

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks van de gemeenschappelijke regelingen, de ontwerpbegrotingen en eventuele begrotingswijzigingen voor het kunnen het indienen van zienswijzen zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraad behandelt daarnaast alleen de kadernota's van raads- en gemengde regelingen om de gemeentelijk vertegenwoordiger van de betreffende verbonden partij van input te voorzien. Gelet op het feit dat de OD een collegeregeling is, wordt de kadernota van de OD niet behandeld door de gemeenteraad.

Aan het einde van de nieuwe raadsperiode zal mogelijk weer een evaluatie van de OD plaatsvinden en deze zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad; dit is voor de OD echter geen verplichting volgens de kadernota verbonden partijen.

Het advies voor de nieuwe raad is om het college de opdracht mee geven om in ieder geval toe te zien c.q. te sturen op de volgende onderwerpen:

- De verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening van OD in breedste zin van het woord (betrouwbaarheid van rapportages, dienstverlening aan de burger, dienstverlening aan de opdrachtgever).
- Een (tijdige) vertaling van de ontwikkelingen die op OD afkomen binnen de OD-organisatie.
- Een deugdelijk risicomanagement-systeem bij OD: zicht op de risico's en op de wijze hoe OD deze risico's denkt te beheersen.
- De kostenbeheersing van OD.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Communicatie:

Niet van toepassing.

Vervolg:

De gemeenteraad ontvangt jaarlijks van de gemeenschappelijke regelingen, de ontwerpbegrotingen en eventuele begrotingswijzigingen voor het kunnen het indienen van zienswijzen zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen. De gemeenteraad behandelt daarnaast alleen de kadernota's van raads- en gemengde regelingen om de gemeentelijk vertegenwoordiger van de betreffende verbonden partij van input te voorzien. Gelet op het feit dat de OD een collegeregeling is, wordt de kadernota van de OD niet behandeld door de gemeenteraad.

Aan het einde van de nieuwe raadsperiode zal er mogelijk weer een evaluatie van de OD plaatsvinden, ook al is dit voor de OD niet verplicht volgens de kadernota verbonden partijen.

Voor wat betreft het opstellen van een visie op een verbonden partij, is dit volgens de kadernota verbonden partijen alleen voorgeschreven voor raads- en gemengde regelingen. Dit houdt in dat er geen advies zal worden gemaakt voor de OD, omdat dit een collegeregeling betreft.

Qua beleidsvorming is reeds gemeld dat er dit jaar een herziening van het uniforme beleid voor de OD-taken zal komen. De bevoegdheid hiervan ligt bij het college. Vanzelfsprekend zal de raad hier wel over worden geïnformeerd, naar verwachting zal dat medio 2022 zijn.

Bijlagen:

Evaluatie Omgevingsdienst IJsselland.

Burgemeester en wethouders van Dalfsen,

de burgemeester,
drs. E. van Lente

de wnd. gemeentesecretaris/algemeen directeur,
H.J. van der Woude