

Aan: Gemeenteraden en Provinciale Staten van deelnemende overheden Omgevingsdienst IJsselland

Wijhe, 6 april 2017

Onderwerp: Kaderbrief 2018

Geachte raden en staten,

Hierbij zend ik u de kaderbrief van de Omgevingsdienst IJsselland.

Inleiding

Uw raad en staten hebben najaar 2016 ingestemd met het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Omgevingsdienst IJsselland en met de taken die aan deze GR worden overgedragen. Tegelijkertijd heeft u het bedrijfsplan van de Omgevingsdienst ontvangen.

Met uw instemming kon vervolgens op 22 december 2016 deze GR worden opgericht. In 2017 wordt de organisatie ingericht en personeel geworven, veelal personeel vanuit de deelnemende overheden. Naast diverse regelingen en verordeningen, is ook de ontwerpbegroting opgesteld. De feitelijke werkzaamheden starten 1 januari 2018. Het doel van deze brief is u nu vroegtijdig inzicht te verschaffen over de te verwachten ontwikkelingen in de te leveren prestaties en de daarmee gemoeide financiën, vooruitlopend op de begroting 2018.

In deze brief vatten we bestaansrecht, missie, visie en taken samen, zoals in het bedrijfsplan verwoord. Vervolgens schetsen we welke wijzigingen op hoofdlijn het gevolg zijn van de oprichting van de Omgevingsdienst en welke kaders deze dienst meekrijgt. Tot slot schetsen we de governance op deze verbonden partij.

Waarom wordt de Omgevingsdienst opgericht?

De reden waarom deze GR is opgericht vindt haar grondslag in de Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). De wet verplicht ons om de Omgevingsdienst op te richten als Openbaar Lichaam. De beoogde voordelen zijn: een robuuste uitvoerende dienst levert schaalvoordelen, zoals een beter gegarandeerd kwaliteitsniveau en meer efficiëntie.

Strategie

Een klant- en oplossingsgerichte werkwijze, dat is wat de eenduidige aanpak van de Omgevingsdienst IJsselland kenmerkt. Onze onafhankelijke experts wegen maatschappelijke belangen zorgvuldig af en vervullen een verbindende rol in het krachtenveld. Doel is om een optimale balans aan te brengen tussen een duurzame leefomgeving en nieuwe initiatieven. Deze gedachte vatten we samen in onze missie: *Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.*

We vormen een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

De Omgevingsdienst IJsselland wil een hoogwaardige bijdrage leveren aan een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving om in te wonen, werken en leven.

Onder het motto 'Lokale binding, regionale bundeling' combineert de Omgevingsdienst nabijheid met schaalvergroting en het creëren van een 'level playingfield'. De verbinding van kwaliteitsverbetering en efficiencywinst komt zo binnen bereik.

Taken

De Omgevingsdienst gaat vergunningverlenings-, handhavings- en toezicht-taken (VTH) verzorgen in opdracht van provincie en gemeenten. De opgedragen taken worden in het convenant behorend bij de GR aangeduid. Daarnaast kan elke deelnemer andere zogenaamde facultatieve taken structureel bij de Omgevingsdienst beleggen die uiteraard moeten aansluiten bij het takenpakket. Voor al deze taken blijven de gemeenten resp. provincie de ingang voor burgers en bedrijven, ze blijven het bevoegd gezag. Naast de uitvoering van opgedragen VTH-taken kan de Omgevingsdienst, in aanvulling op de huidige adviestaken, het bevoegde gezag adviseren over de invulling van de vanaf 2020 bij de Omgevingswet gegeven afwegingsruimte bij het opstellen van een Omgevingsvisie of Omgevingsplan.

Het management van de Omgevingsdienst 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.

Impact van de Omgevingsdienst

In de Omgevingsdienst worden uitvoerende taken vanuit de ambtelijke organisaties van de deelnemers ingebracht. De beleidstaken blijven bij de deelnemers, evenals de beslissingsbevoegdheden. De colleges van de deelnemers blijven het bevoegd gezag. De uitbestede taken worden gestuurd en beheerd door een overkoepelende mandaatregeling, jaaropdrachten en verantwoordingsrapportages. Zie verder onder governance.

We noemen de drie financiële kaders die aan de Omgevingsdienst zijn meegegeven:

- A. Het opzetten van de organisatie vraagt een initiële investering, die in latere jaren wordt terugverdiend. De kost gaat voor de baat en na de eerste vijf jaar is de doelstelling om de incidentele investeringskosten (ofwel het ontwikkelbudget van € 0,8 mln) voor de Omgevingsdienst terugverdiend te hebben. Daarmee is eind 2023 de exploitatiebegroting structureel 8% lager dan de exploitatiebegroting voor het jaar 2018;
- B. De 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.

Kader A en B leiden tot de volgende meerjarenraming voor de Omgevingsdienst (excl. indexering):

Meerjarenbegroting	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Basis begroting	9.165.000	9.165.000	9.165.000	9.165.000	9.165.000	9.165.000
besparingsperc cumulatief	0%	0%	2%	4%	6%	8%
beoogde besparing cumulatief			183.000	366.000	549.000	732.000
begroting na besparing	9.165.000	9.165.000	8.982.000	8.799.000	8.616.000	8.433.000

De financiële impact wisselt per deelnemende overheid. De deelnemende overheden hevelen formatie voor direct personeel over, maar blijven achter met indirecte kosten voor management, staf, huisvesting, etc. Deze “desintegratiekosten” zijn soms al voorkomen (bijvoorbeeld door ontstane vacatures niet op te vullen) of zullen op korte of lange termijn binnen deze organisaties worden afgebouwd als gevolg van uitstroom, verhuur, verkoop etc.

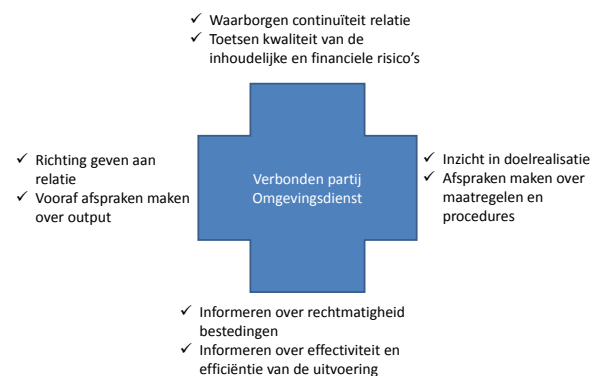
Om de staf binnen de Omgevingsdienst te beperken en gebruik te maken van de schaalgrootte wordt een deel van de bedrijfsvoering bij een van de deelnemende gemeente ondergebracht. Deze gemeente zorgt voor een compensatie van de desintegratiekosten bij andere deelnemers.

Governance op de Omgevingsdienst

Verder maken we van deze gelegenheid gebruik om in te gaan op toezicht, sturing, verantwoording en beheersing van de GR Omgevingsdienst.

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst wordt gevormd door bestuurders uit de colleges van alle deelnemende overheden. Uit hun midden is het dagelijks bestuur gekozen. De directeur van de Omgevingsdienst fungeert in beide besturen als secretaris.

De verticale sturing en verantwoording wordt vormgegeven door de jaarlijkse kaderbrief en begroting, welke laatste na raadpleging van raden en staten, door het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst wordt vastgesteld. De verantwoording gebeurt door middel van de jaarrekening welke na raadpleging van raden en staten, door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld, waarna een kopie aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verstrekt (art. 33).



De horizontale sturing en beheersing geschiedt door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) die tussen de deelnemende overheden en de Omgevingsdienst worden afgesloten voor meerdere jaren. Hierbinnen worden jaaropdrachten verstrekt. Deze DVO's en jaaropdrachten betreffen de wettelijk verplicht in te brengen taken, maar ook “facultatieve” taken. Tevens verstrekt het bevoegd gezag het mandaat aan de Omgevingsdienst dat nodig is voor de uitvoering van de DVO.

De uitvoering van deze DVO's en jaaropdrachten wordt beheerst m.b.v. periodieke rapportages aan de opdrachtgevers. De betaling door de deelnemers is vooralsnog gekoppeld aan de ingebrachte taken. Vanaf 2020 is het voornemen om over te gaan op outputfinanciering.

Procedure

In de statuten van deze GR is opgenomen dat het dagelijks bestuur voor 15 april van elk jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders toestuurt aan provinciale staten en raden van de deelnemers (art. 32.1). Deze kaderbrief voorziet hierin.

De GR meldt ook dat het dagelijks bestuur uiterlijk 5 juli de ontwerpbegroting zal toezenden aan raden en staten die binnen 8 weken hun zienswijzen kenbaar kunnen maken (art 32.2 en 32.4). De bijgaande begroting voorziet hierin.

2018 wordt het eerste jaar voor de Omgevingsdienst. Om deze reden kunnen we in deze kaderbrief niet de wijzigingen in het beleid aangeven ten opzichte van het verleden. Wel kunnen we de plannen voor de toekomst aangeven. Deze vermelden we in de begroting. Dit is tevens de reden waarom we de begroting reeds nu aan u toezenden.

Tot slot

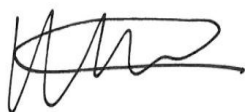
Eventuele zienswijzen ontvang ik graag binnen de daarvoor gegeven termijn van 8 weken. Ook welkom zijn suggesties voor de aandachtspunten of accenten in de taakuitoefening vanaf 2018.

De GR staat van nature op enige afstand van uw raad c.q. staten. Om deze afstand te overbruggen, zijn we altijd bereid een toelichting te geven op de werking, financiën en/of sturing en resultaten van de Omgevingsdienst.

Met vriendelijke groet,



Mr. Drs. B. Koelewijn
Voorzitter Dagelijks Bestuur Omgevingsdienst IJsselland



P.J. van Zanten MSc
Secretaris Dagelijks Bestuur Omgevingsdienst IJsselland

Bijlage 1: Aan de Omgevingsdienst opgedragen taken

De Omgevingsdienst verricht in elk geval de taken zoals in het convenant bij de Gemeenschappelijke Regeling genoemd:

1. *Basistakenpakket*: de taken zoals vastgelegd in artikel 7.1 van het besluit tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).
2. *Basistakenpakket Plus*: de inrichtingsgebonden milieutaken, voor zover deze niet vallen onder het Basistakenpakket.
3. *Enkele specialistische milieutaken*: specialistische taken op het gebied van geluid, bodem, externe veiligheid en lucht, die aanvullend zijn op de taken die vallen onder het Basistakenpakket ¹.
 - Geluid: de advisering op bouw/RO en verkeer;
 - Bodem: de vakinhoudelijke toetsing en beoordeling van bodemonderzoeksplannen en -rapporten, de vakinhoudelijke bodemexpertise bij ruimtelijke en civiele projecten, het bijhouden van het bodeminformatiesysteem (BIS), de uitvoering van de Wet bodembescherming (Wbb) met betrekking tot bodemverontreiniging en sanering en meldingen Besluit uniforme saneringen (BUS);
 - Externe Veiligheid: alle taken waarvoor moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria en advisering op bouw/RO;
 - Lucht: alle taken waarvoor moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.

¹ De provincie Overijssel brengt deze specialistische milieutaken (vooralsnog) niet in.



Begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021

Omgevingsdienst IJsselland

Opdrachtgever	Algemeen Bestuur Omgevingsdienst IJsselland
Opdrachtnemer	Directeur Omgevingsdienst
Versie	1.0
Datum	7 april 2017

Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Samenvatting	3
1.2	Leeswijzer	4
1.3	Governance op de Omgevingsdienst	4
1.4	Bepalingen over de begroting	5
2	Te leveren prestaties	6
2.1	Werkgebied	6
2.2	Doelen	6
2.3	Taken	6
2.4	Hoe willen we werken?	7
3	Wat mag het kosten?	8
3.1	Meerjarenbegroting	8
3.2	Kosten 2018	8
3.2.1	Personeelskosten primair proces (begrotingspost 1)	8
3.2.2	Personeelskosten overhead (begrotingspost 4)	9
3.2.3	Overige kosten (begrotingsposten 2, 3 en 5)	9
3.2.4	Huisvesting en bedrijfsvoering (begrotingspost 6)	9
3.2.5	ICT voor primair proces (begrotingspost 7)	9
3.2.6	Onvoorzien kosten	10
3.2.7	Kapitaallasten	10
3.2.8	BTW / Vennootschapsbelasting (VPB)	10
3.3	Bijdragen van de deelnemers voor 2018	10
3.3.1	Bijdrage in loonkosten primair proces	11
3.3.2	Bijdrage in incidenteel ontwikkelbudget	12
3.3.3	De bijdrage voor de VT&H informatievoorziening, project 2	12
3.4	Investerings	12
4	Uitgangspunten voor de begroting	13
4.1	Begroting onderscheidt primair en secundair proces	13
4.2	Besparingsambitie	13
4.3	Incidenteel ontwikkelbudget	13
4.4	Inputfinanciering	13
4.5	Frictiekosten	13
4.6	Indexering	14
4.7	Onzekerheden in de begroting	14
4.8	Balansen	14
5	Paragrafen	15
5.1	Lokale heffingen	15
5.2	Weerstandsvermogen & risicobeheersing	15
5.2.1	Financiële kengetallen	15
5.3	Financiering	16
5.4	Bedrijfsvoering	16
6	BIJLAGEN	19
6.1	Bijlage 1: Formatieoverzicht	19
6.2	Bijlage 2: Staat van reserves en voorzieningen	19
6.3	Bijlage 3: Overzicht van rente en afschrijving	19
6.4	Bijlage 4: Staat van investeringen	19
6.5	Bijlage 5: Liquiditeitsprognose	19

1 Inleiding

Voor u ligt de eerste begroting van de Omgevingsdienst (OD) IJsselland. Deze Gemeenschappelijke Regeling (GR) is formeel tot stand gekomen eind 2016. Het jaar 2017 wordt gebruikt om de transitie te realiseren van RUD naar Omgevingsdienst en 2018 is het eerste jaar waarin de organisatie functioneert.

De Omgevingsdienst IJsselland kan eigenlijk beschouwd worden als de rechtsoptvolger van de netwerk RUD IJsselland. 'Onze' netwerk RUD is door een wetswijziging vanaf 1 januari 2018 niet meer toegestaan als samenwerkingsvorm voor deze overheidstaak. Met de oprichting van de OD als GR wordt materieel voldaan aan de wettelijke vereisten, inhoudelijk zullen we veel ervaringen en werkwijzen meenemen vanuit de RUD, waarbij het adagium 'Lokale binding, regionale bundeling' belangrijk is en blijft.

De belofte van de organisatie wordt samengevat als: *Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven* (missie). Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen (visie).

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 (strategie). De gepresenteerde begroting moet bovengenoemde missie, visie en strategie mogelijk maken.

Juist omdat het een startjaar is hebben we een globale begroting opgesteld. Deze is gebaseerd op reeds vastgestelde documenten: GR, het bedrijfsplan, op het Organisatie & Formatieplan en de ingebrachte taken conform het Convenant dat een bijlage vormt op de GR. De begroting voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Deze begroting geeft een inzicht in de kosten en opbrengsten in het jaar 2018 en de daaropvolgende jaren. Door de gemaakte keuzes worden nu geen noemenswaardige investeringen voorzien en starten we met een vrijwel lege balans. De gemaakte keuzes en gekozen uitgangspunten worden in deze begroting expliciet gemaakt. Een belangrijk uitgangspunt is dat de begroting de eerste jaren uitgaat van inputfinanciering.

De begroting dient voor het bestuur om de beschikbare middelen vast te stellen en toe te delen en vormt het kader waarbinnen de directie van de Omgevingsdienst bevoegd is tot het doen van uitgaven en het aangaan van verplichtingen.

De begroting en de financiële positie zijn in onderlinge samenhang van belang voor het inzicht in de financiën van de Omgevingsdienst.

1.1 Samenvatting

De eerste begroting voor de Omgevingsdienst bouwt voort op het bedrijfsplan waarin de missie, visie, de taken en werkwijze zijn geschetst. Dit bedrijfsplan is als bijlage bij het voorstel tot oprichting van de Omgevingsdienst aan uw raden/staten voorgelegd.

Bij het opstellen van deze eerste exploitatiebegroting worden drie financiële/

bedrijfsmatige uitgangspunten gehanteerd:

- A. na de eerste vijf jaar is de doelstelling om de incidentele investeringskosten (ofwel het ontwikkelbudget) voor de Omgevingsdienst terugverdiend te hebben en daarmee is eind 2023 de exploitatiebegroting structureel 8% lager dan de exploitatiebegroting voor het jaar 2018;
- B. De 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.

1.2

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de inhoudelijke beschrijving van de doelen en voornemens van de Omgevingsdienst voor de jaren 2018 tot en met 2021 weergegeven.

In hoofdstuk 3 “wat mag het kosten?” worden de kosten en opbrengsten meerjarig begroot en wordt ingezoomd op het jaar 2018.

In hoofdstuk 4 worden de uitgangspunten omschreven waarop de begroting gestoeld heeft.

In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de verplichte paragrafen: lokale heffingen, weerstandsvermogen & risicobeheersing, financiering en bedrijfsvoering en aan de financiële kengetallen.

1.3

Governance op de Omgevingsdienst

De begroting is één van de instrumenten van governance op de Omgevingsdienst. We plaatsen dit instrument graag in zijn context en schetsen daartoe hoe de governance van de Omgevingsdienst is ingericht: hoe verlopen toezicht, sturing, verantwoording en beheersing van de GR Omgevingsdienst?

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst wordt gevormd door bestuurders uit de colleges van alle deelnemende overheden. Uit hun midden is het Dagelijks Bestuur gekozen. De directeur van de Omgevingsdienst fungeert in beide besturen als secretaris. De verticale sturing en verantwoording wordt vormgegeven door de jaarlijkse kaderbrief en begroting, welke laatste na raadpleging van raden en staten, door het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst wordt vastgesteld.

De verantwoording gebeurt door middel van de jaarrekening welke na raadpleging van raden en staten, door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld, waarna een kopie aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verstrekt (artikel 33). Het Algemeen Bestuur geeft opdracht aan een accountant om een onafhankelijk oordeel te geven over de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. Gedurende het jaar zal het Dagelijks Bestuur op periodieke basis sturen op realisatie van de begroting en waar nodig begrotingswijzigingen aan het Algemeen Bestuur voorleggen.

De horizontale sturing en beheersing geschieden door middel van Dienstverleningsovereenkomsten (DVO) die tussen de deelnemende overheden en de Omgevingsdienst worden afgesloten voor meerdere jaren. Hierbinnen wordt jaaropdrachten verstrekt. Deze DVO's en jaaropdrachten betreffen de wettelijk verplicht in te brengen taken, maar ook “facultatieve” taken. Tevens verstrekt het bevoegd gezag het mandaat aan de Omgevingsdienst, dat nodig is voor de uitvoering van de DVO.

De uitvoering van deze DVO's en jaaropdrachten wordt beheerst met behulp van periodieke rapportages aan de opdrachtgevers.

De betaling door de deelnemers is vooralsnog gekoppeld aan de ingebrachte taken en medewerkers; inputfinanciering. Vanaf het begrotingsjaar 2020 wordt gefaseerd overgegaan op outputfinanciering.

1.4

Bepalingen over de begroting

In artikel 32 van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland zijn de volgende nadere voorschriften met betrekking tot de begroting opgenomen:

1. Het dagelijks bestuur zendt jaarlijks vóór 15 april de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan provinciale staten en de raden van de deelnemers.
2. Het dagelijks bestuur zendt de ontwerpbegroting acht weken voordat deze ter vaststelling aan het algemeen bestuur wordt toegezonden, doch uiterlijk 5 juni, toe aan de provinciale staten en de raden van de deelnemers.
3. In de ontwerpbegroting wordt onder andere aangegeven welke bijdrage elke deelnemer verschuldigd is voor de uitvoering van de taken van het openbaar lichaam.
4. De deelnemers kunnen binnen acht weken na toezending van de ontwerpbegroting van hun zienswijzen doen blijken. Het dagelijks bestuur voegt, alvorens verzending van de ontwerpbegroting aan het algemeen bestuur plaatsvindt, de commentaren en zienswijzen van de deelnemers toe.
5. Binnen twee weken na de vaststelling zendt het dagelijks bestuur de begroting aan de deelnemers, tenzij er geen wijzigingen zijn ten opzichte van de ontwerpbegroting.
6. Het dagelijks bestuur zendt de begroting binnen twee weken na vaststelling, en in ieder geval vóór 1 augustus, aan onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
7. De bepalingen van artikel 59, eerste, derde en vierde lid van de Wet zijn niet van toepassing op wijzigingen van de begroting indien deze wijzigingen niet leiden tot een verhoging van de door de deelnemers verschuldigde bijdragen aan de Omgevingsdienst IJsselland.

2 Te leveren prestaties

Alvorens de financiële begroting te presenteren, geven we in dit hoofdstuk aan wat we willen leveren, waar en hoe. Deze factoren bepalen mede de kosten.

2.1 Werkgebied

De regio IJsselland wordt gevormd door elf gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle. Naast deze gemeenten is de provincie Overijssel deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland.

Het werkgebied beslaat een oppervlakte van 1.695 km² en herbergt ongeveer 515.000 inwoners en een vergunningenbestand van 17.000 bedrijven. De regio kent twee grote stedelijke kernen: Deventer en Zwolle. Bedrijvigheid is vooral sterk in dienstverlening, logistiek, rubber en kunststofindustrie, agrarische sector, toerisme en onderwijs.

2.2 Doelen

Een klant- en oplossingsgerichte werkwijze, dat is wat de eenduidige aanpak van de Omgevingsdienst IJsselland kenmerkt. Onze onafhankelijke experts wegen maatschappelijke belangen zorgvuldig af en vervullen een verbindende rol in het krachtenveld. Doel is om een optimale balans aan te brengen tussen een duurzame leefomgeving en nieuwe initiatieven. Deze gedachte vatten we samen in onze missie: *Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.*

We vormen een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

De Omgevingsdienst IJsselland wil een hoogwaardige bijdrage leveren aan een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving om in te wonen, werken en leven.

Onder het motto 'Lokale binding, regionale bundeling' combineert de Omgevingsdienst nabijheid met schaalvergroting. De verbinding van kwaliteitsverbetering en efficiencywinst komt zo binnen bereik. De Omgevingsdienst is een betrouwbare partner in de keten met het Openbaar Ministerie (OM), politie, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en Veiligheidsregio (VR) en een samenwerkingspartner van de waterschappen in Overijssel. De Omgevingsdiensten die zijn ontstaan hebben het doel om meerwaarde te creëren op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsdienst IJsselland wil van toegevoegde waarde zijn voor het bedrijfsleven, de inwoners en de leefomgeving van IJsselland.

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.

2.3 Taken

De Omgevingsdienst verricht de taken zoals in het convenant bij de Gemeenschappelijke Regeling genoemd:

1. *Basistakenpakket*: de taken zoals vastgelegd in artikel 7.1 van het besluit tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).
2. *Basistakenpakket Plus*: de inrichtingsgebonden milieutaken, voor zover deze niet vallen onder het Basistakenpakket.

3. *Enkele specialistische milieutaken*: specialistische taken op het gebied van geluid, bodem, externe veiligheid en lucht, die aanvullend zijn op de taken die vallen onder het Basistakenpakket ¹.
- Geluid: de advisering op bouw/RO en verkeer;
 - Bodem: de vakinhoudelijke toetsing en beoordeling van bodemonderzoeksplannen -en rapporten, de vakinhoudelijke bodemexpertise bij ruimtelijke en civiele projecten, het bijhouden van het bodeminformatiesysteem (BIS), de uitvoering van de Wet bodembescherming (Wbb) met betrekking tot bodemverontreiniging en sanering en meldingen Besluit uniforme saneringen (BUS);
 - Externe Veiligheid: alle taken waarvoor moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria en advisering op bouw/RO;
 - Lucht: alle taken waarvoor moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Deze begroting betreft de uitvoering van bovenstaande taken. Naast deze taken kunnen deelnemende gemeenten ervoor kiezen andere nauw verwante taken over te dragen aan de Omgevingsdienst. Dit kan op structurele basis (met overdracht van functies en mensen) of op basis van een tijdelijke overeenkomst. Daarnaast kunnen opdrachten van derden worden aangenomen. De uitvoering van deze taken, genoemd in artikel 4, 5 en 6 van de GR, zal tenminste kostendekkend zijn. De kosten en opbrengsten hiervan worden eind 2017 in kaart gebracht en zo spoedig mogelijk als begrotingswijziging aan het dagelijks bestuur voorgelegd. Alle taken worden geïnventariseerd en intern bestuurd met behulp van het VTH-jaarplan.

2.4

Hoe willen we werken?

Het is de ambitie van de Omgevingsdienst om de vanzelfsprekende dienstverlenende collega-organisatie te worden voor Vergunningen en Toezicht & Handhaving (VTH) op het gebied van het gehele omgevingsrecht. In de prioriteitstelling betekent dit dat de Omgevingsdienst eerst haar toegevoegde waarde en kwaliteit bewijst bij de uitvoering van het basistakenpakket+ (milieutaken), maar ook dat de deelnemers in de toekomst meer taken kunnen overdragen en dat de Omgevingsdienst mag groeien. Door haar combinatie van deskundigheid en efficiency kan de Omgevingsdienst steeds vaker een logische gespreks- dan wel samenwerkingspartner worden voor gemeenten, provincie en waterschappen.

Bij het geven van vorm en inhoud aan de expertisegerichte en gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, wordt in IJsselland voortdurend gezocht naar een duurzame balans tussen nabijheid (lokale binding), kwaliteit en efficiency. Het efficiency-doel is vertaald in een besparingsdoelstelling op termijn (zie uitgangspunten).

¹ De provincie Overijssel brengt deze specialistische milieutaken (vooralsnog) niet in.

3 Wat mag het kosten?

In dit hoofdstuk geven we aan welke kosten, opbrengsten en investeringen we verwachten om de ambities uit het voorgaande hoofdstuk te realiseren
In hoofdstuk 4 beschrijven we de gekozen uitgangspunten waarop de begroting is gebaseerd.

De opbrengsten vloeien voort uit de verrichte taken. Deze begroting betreft:

- de taken genoemde in het convenant;
- het gebruik van de VTH-applicatie 1 (door alle deelnemers)
- het gebruik van VTH-2 (door deelnemers die daarvoor gekozen hebben)

We begroten derhalve niet de kosten en opbrengsten voor structurele en incidentele facultatieve taken, omdat deze nog niet in beeld zijn.

3.1 Meerjarenbegroting

Meerjarenbegroting	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Basis begroting	9.165.000	9.165.000	9.165.000	9.165.000	9.165.000	9.165.000
besparingsperc cumulatief	0%	0%	2%	4%	6%	8%
beoogde besparing cumulatief			183.000	366.000	549.000	732.000
begroting na besparing	9.165.000	9.165.000	8.982.000	8.799.000	8.616.000	8.433.000

De onderbouwing van de begroting 2018 wordt in onderstaande paragrafen toegelicht. We verwachten een daling van de kosten vanaf 2020 door de bezuinigingsdoelstelling van 2% van de startbegroting over de jaren 2020 t/m 2023. In de getoonde cijfers is nog geen rekening gehouden met eventuele indexering omdat dit een externe factor is en omdat de waarde van de indices nog niet bekend zijn.

3.2 Kosten 2018

Het begrotingstotaal van de jaarschijf 2018 is hieronder opgebouwd uit acht posten. In paragrafen 3.2.1 t/m 3.2.5 worden bovenstaande posten toegelicht.

Begrotingspost	Bedrag
1. Totale loonsom primaire proces (81,4 fte)	5.699.000
2. Vervoerskosten primair proces	202.000
3. Overige kosten	404.000
4. Totale loonsom formatieve overhead (12,6 fte)	1.000.000
5. Uitvoeringskosten	260.000
6. Inkoop bedrijfsvoering, huisvesting en ondersteunende ICT	1.010.000
7. ICT voor primair proces (VTH)	500.000
8. Onvoorzien	90.000
Totaal	9.165.000
Incidenteel ontwikkelbudget 2018	400.000
VTH 2	356.800
Totaal begroting	9.921.800

3.2.1 Personeelskosten primair proces (begrotingspost 1)

Voor deze begrotingspost werken we met een verwachte gemiddelde loonsom van € 70.000,- per fte. Verder gaan we voor het primaire proces uit van de 81,4 fte. Dit betreft de opgegeven bezetting behorende bij de in te brengen taken volgens het convenant. Het bedrag van €70.000,- vermenigvuldigd met de verwachte 81,4 fte maakt een totale loonsom van € 5,7 miljoen. De werkelijke kosten worden gedekt door een inputfinancieringsregeling die onder paragraaf 3.3 wordt getoond.

3.2.2 **Personeelskosten overhead (begrotingspost 4)**

Voor de loonsom van de formatieve overhead zijn wij uitgegaan van de functies en schalen uit Functieboek 1 en 2. We zijn uitgegaan van het maximum van de schalen, zodat de Omgevingsdienst op een correcte manier de functies kan invullen, nu en in de toekomst. De totale loonsom past binnen de hiervoor in het bedrijfsplan genoemde € 1.000.000,-- en geeft dan nog € 3.000,-- financiële ruimte.

3.2.3 **Overige kosten (begrotingsposten 2, 3 en 5)**

De overige kosten zijn gebaseerd op informatie van andere Omgevingsdiensten. Voordeel hiervan is dat veel andere Omgevingsdiensten al enkele jaren werken en hun begrotingen hebben kunnen aanpassen naar aanleiding van de opgedane ervaringen. Dit hebben wij vertaald naar de situatie van Omgevingsdienst IJsselland. Dit is exclusief het incidentele ontwikkelbudget dat niet opgenomen is in de begroting maar als aparte post in het bijdrage overzicht per partner onder paragraaf 3.3.

Vervoerskosten (2) primair proces is een inschatting van de vervoerskosten die voor rekening komen van de Omgevingsdienst. Deze post kan naast de kilometervergoedingen ook bestaan uit openbaar-vervoer-kosten of leasekosten van dienstauto's etc. De werkelijke kosten zijn afhankelijk van het te sluiten sociaal plan en het op te stellen mobiliteitsplan.

Overige kosten (3) hebben ook betrekking op het primaire proces. Het gaat hierbij dan om opleidingskosten, bedrijfskleding en overige personeelgerelateerde kosten.

Uitvoeringskosten (5) hebben betrekking op accountantskosten, verzekeringen, communicatie, onderhoud apparatuur, literatuur, OR, etc.

3.2.4 **Huisvesting en bedrijfsvoering (begrotingspost 6)**

Deze post bestaat uit de volgende onderdelen:

- De kosten voor huisvesting en bedrijfsvoering die vergoed zullen worden aan de alliantiepartner op basis van de nog af te sluiten Dienstverleningsovereenkomst. Dit bestaat uit een vast bedrag en activiteiten tegen uurtarief.
- De kosten van hardware, zoals mobiele ICT, wifi, verbindingen, servers die via de alliantiepartner worden aangeschaft.
- De kosten die de alliantiepartner maakt om te kunnen gaan leveren (aansluitkosten), zoals afstemming met de Belastingdienst inzake de personeelsvergoedingen.
- Eventuele meerkosten van het nog vast te stellen mobiliteitsplan.

De verwachting is dat bovenstaande binnen het bedrag zal blijven dat hiervoor is opgenomen in het bedrijfsplan.

3.2.5 **ICT voor primair proces (begrotingspost 7)**

Alle kosten die te maken hebben met de VT&H informatievoorziening voor de Omgevingsdienst worden vanaf 2018 verantwoord op de begroting van de Omgevingsdienst IJsselland. De kosten van project "VTH 1" en de hieruit voortvloeiende kosten van het structurele beheer van het systeem voor de milieutaken zijn voor rekening van de Omgevingsdienst en worden gedekt uit de inbreng van de partners in de financiering van de Omgevingsdienst IJsselland. In de begroting 2018 van de Omgevingsdienst IJsselland is rekening gehouden met de kosten die voortvloeien uit het contract met de VT&H-leverancier en de kosten voor de beheerorganisatie.

Daarnaast wordt in de begroting rekening gehouden met de doorontwikkeling. Denk daarbij aan bijvoorbeeld het Digitaal Stelsel Omgevingswet dat flinke consequenties voor de informatievoorziening zal hebben.

Het begrote bedrag in het in bedrijfsplan van € 500.000,-- lijkt toereikend te zijn en geeft ruimte tot verdere doorontwikkeling van € 30.000,--.

Het project VTH 2 richt zich om de informatievoorziening van processen bij deelnemers.

3.2.6 Onvoorziene kosten

Zeker bij een startende organisatie waar nog diverse zaken verder ingevuld moeten worden, is het lastig om een sluitende begroting op te stellen. Voorkomen moet worden dat de Omgevingsdienst bij kleine tegenvallers steeds terug moet naar haar partners. Daarom is er voor gekozen om een post op te nemen voor onvoorzien van 1%.

3.2.7 Kapitaallasten

De verwachting is dat de Omgevingsdienst geen kapitaalgoederen, (auto's, ICT meubilair, etc.) in eigen beheer zal hebben bij de start. Gevolg is dat er ook geen kapitaallasten begroot zijn.

3.2.8 BTW / Vennootschapsbelasting (VPB)

Bij de start zal de Omgevingsdienst IJsselland alleen wettelijke taken verrichten voor haar partners. De verwachting is dan ook dat de Omgevingsdienst geen VPB verplichtingen zal hebben.

Voor de BTW zal na de definitieve besluitvorming over de alliantiepartner afspraken gemaakt worden gemaakt met de belastingdienst. Dit zal geen gevolgen hebben voor de hoogte van de begroting en de bijdrage van de partners.

3.3 Bijdragen van de deelnemers voor 2018

De opbrengsten vloeien voort uit de verrichte taken. Deze begroting betreft:

- de taken genoemd in het convenant
- het gebruik van de VTH-applicatie 1 (alle deelnemers)
- het gebruik van VTH-2 (deelnemers die daarvoor gekozen hebben)

We begroten niet de kosten en opbrengsten voor structurele en incidentele facultatieve taken, omdat deze nog niet in beeld zijn. Daarom is in onderstaande tabel de kolom "facultatief" nog leeg.

De begrote kosten uit paragraaf 3.2 en het incidenteel ontwikkelbudget worden toegerekend aan de deelnemers op basis van de in te brengen werkvoorraad, zie hiervoor paragraaf 3.3.1.

Partner	Loonsom prim. proces	overige kosten incl. VTH 1	incidenteel ontwikkelbudget	VTH 2	Facultatief	Totale bijdrage
Dalfsen	292.100	177.700	20.500	28.500	-	518.800
Deventer	789.200	480.000	55.400	57.000	-	1.381.600
Kampen	524.000	318.700	36.800	42.800	-	922.300
Olst Wijhe	299.900	182.400	21.000	14.300	-	517.600
Ommen	198.300	120.600	13.900	10.100	-	342.900
Hardenberg	595.100	361.900	41.800	30.300	-	1.029.100
Overijssel	567.900	345.400	39.900	-	-	953.200
Raalte	437.500	266.100	30.700	28.500	-	762.800
Staphorst	274.400	166.900	19.300	17.800	-	478.400
Steenwijkerland	486.300	295.700	34.100	-	-	816.100
Zwartewaterland	339.100	206.200	23.800	15.400	-	584.500
Zwolle	895.200	544.400	62.800	65.300	-	1.567.700
Veiligheidsregio	-	-	-	46.800	-	46.800
Totaal	5.699.000	3.466.000	400.000	356.800	-	9.921.800

De toerekening van VTH2 is op basis van aantal gebruikers. Er is voor een andere verdeelsleutel gekozen, omdat niet alle partners meedoen aan VTH2 en de relatie met de in te brengen werkvoorraad hier minder van toepassing is. De Veiligheidsregio IJsselland is geen deelnemer in de Omgevingsdienst, maar gaat wel gebruikmaken van VTH2.

3.3.1

Bijdrage in loonkosten primair proces

Voor de eerste jaren is gekozen voor inputfinanciering ten aanzien van de loonkosten en overige personeelskosten primair proces. Dit is uitgewerkt in de **inputfinancieringsregeling** die bestaat uit de volgende punten:

- De deelnemers betalen voor de medewerkers die overgaan naar de Omgevingsdienst de werkelijke loonsom 2018.
- Voor de formatie die niet met medewerkers wordt ingebracht (vacatureruimte), geldt dat hiervoor de loonsom 2018 betaald moet worden die past bij de gekozen inschaling van de betreffende werkzaamheden. Deze gekozen inschaling is weergegeven in het O&F-plan. We gaan hierbij uit van het maximum van de schaal.
- Meerkosten als gevolg van verworven indicieële rechten van medewerkers die overgaan komen voor rekening van de betreffende deelnemer.
- Deze regeling geldt totdat deze wordt vervangen door outputfinanciering.
- Verrekening zal geschieden conform de bijdrageverordening die door het Algemeen Bestuur vastgesteld zal worden.

De inputfinanciering is zodanig dat de Omgevingsdienst geen financiële risico's loopt bij de overname van personeel.

Het bedrag per partner kan afwijking van dit gemiddelde van € 70.000,-- per fte. Dit is afhankelijk van hoe de huidige werknemers momenteel zijn ingeschaald. Sommige partners zullen dus lager uitkomen dan dit gemiddelde en anderen hoger. Dit zal in principe niet leiden tot voor- of nadelen bij de partners omdat zij dit lagere c.q. hogere bedrag ook hebben opgenomen in hun huidige begroting. Alleen het begroten van de vacatureruimte zal bij de verschillende partners verschillend zijn. Het aantal fte zal misschien nog wijzigen, maar dit heeft ook geen financiële gevolgen voor de deelnemers, omdat het gaat om overheveling van taken die nu ook al in hun begroting aanwezig zijn.

Overige kosten, ontwikkelbudget en VTH2 zijn voor de partners extra kosten. Hier staat tegenover dat zij voor sommige onderdelen zoals reiskosten en opleidingen haar begroting makkelijk kunnen verlagen. Voor huisvesting en andere meer vaste kosten zal hiervoor meer inspanning nodig zijn. Andere dekking kan zijn de huidige bijdrage aan de RUD die per 2018 komt te vervallen.

De gevolgen van de inbreng van facultatieve taken conform artikel 5 of 6 van de Gemeenschappelijke Regeling wordt pas op een later moment duidelijk. Daarom is daarvoor nu nog niets opgenomen. Ook voor dit onderdeel wordt gekozen voor de genoemde inputfinancieringsregeling, verhoogd met een bedrag voor overhead.

Werkvoorraad partners (stand 17-03-2017)

Bijdrage van de partners in de kosten van de begroting 2018 en in de kosten van het incidentele ontwikkelbudget is gebaseerd op onderstaande inbreng werkvoorraad. Zoals eerder aangegeven is voor VTH2 voor een andere verdeelsleutel gekozen. Dit overzicht kan nog wijzigen doordat de werkvoorraad nog niet definitief is. Deze wijzigingen zullen beperkt zijn, maar kunnen wel gevolgen hebben voor de bijdrage per deelnemer. De verwachting is dat de werkvoorraad de komende jaren nog zal wijzigen.

Partner	werkvoorraad		percentage
	uren	FTE	
Dalfsen	6.009	4,2	5,1%
Deventer	16.235	11,3	13,8%
Kampen	10.780	7,5	9,2%
Olst Wijhe	6.169	4,3	5,3%
Ommen	4.080	2,8	3,5%
Hardenberg	12.241	8,5	10,4%
Overijssel	11.682	8,1	10,0%
Raalte	9.000	6,2	7,7%
Staphorst	5.644	3,9	4,8%
Steenwijkerland	10.003	6,9	8,5%
Zwartewaterland	6.976	4,8	6,0%
Zwolle	18.414	12,8	15,7%
Totaal	117.233	81,4	100,0%

Bovenstaande werkvoorraad betreft de opgave van de deelnemers. Bij Ommen-Hardenberg is de verhouding 25%/75% aangehouden.

3.3.2 Bijdrage in incidenteel ontwikkelbudget

Alle deelnemers dragen hierin bij naar rato van de inbreng van de werkvoorraad zoals hierboven onder paragraaf 3.3.1 aangegeven.

De omvang van het ontwikkelbudget wordt onderbouwd in bijlage D van het bedrijfsplan.

3.3.3 De bijdrage voor de VT&H informatievoorziening, project 2

Het VTH 2-project is gericht op het gebruik van IJVI door de deelnemers in hun eigen processen. Deelnemers hebben keuzevrijheid of ze meedoen met project 2. De kosten die verbonden zijn aan project 2 en het beheer daarvan worden daarom direct doorbelast aan de deelnemende partners. De verdeelsleutel van project 2 is op basis van het aantal gebruikers. De realisatie is onder andere afhankelijk van de definitieve besluitvorming. De kosten en opbrengsten zijn structureel en worden geïndexeerd.

3.4 Investerings

Door de verwachting dat de Omgevingsdienst niet zelf investeringen zal gaan doen, is dit hoofdstuk voor nu niet relevant.

4 Uitgangspunten voor de begroting

4.1 Begroting onderscheidt primair en secundair proces

Voor de opzet van de begroting is gekozen voor het onderscheid tussen primair en secundair proces. Het primair proces betreft de uitvoering van de afgesproken VTH-taken. Het secundair proces betreft de sturende en (deels ingekochte) ondersteunende taken. Het primaire proces zijn de kosten die volgens de BBV vallen onder de taken, de overige kosten vallen onder de bedrijfsvoering.

4.2 Besparingsambitie

De omgevingsdienst verwacht vanaf 2020 vier jaar lang 2% bezuiniging op haar begroting te kunnen realiseren. Er is bewust gekozen om de eerste twee jaar de organisatie op orde te krijgen en daarna pas te streven naar kostenreductie. Deze bezuiniging denken we te kunnen realiseren door het verder uniformeren van werkwijzen en aanscherpen van de PDC. De 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.

4.3 Incidenteel ontwikkelbudget

Het ontwikkelbudget voor Omgevingsdienst IJsselland bedraagt in totaal € 800.000,--. Deelnemers leveren hun financiële bijdrage aan het ontwikkelbudget naar rato van hun inbreng van de taken. Het gaat hierbij om incidentele kosten in de opstart fase die de post onvoorzien ruim te boven gaan. Over de besteding van dit budget wordt jaarlijks verantwoording afgelegd en het bedrag dat na de drie jaar eventueel overblijft, wordt – na besluitvorming door het Algemeen Bestuur hiertoe - bestemd voor reservevorming dan wel gerestitueerd aan de deelnemers naar rato van hun inbreng van de taken. In hoofdstuk 3.2 vindt u de bijdrage van de verschillende partners hierin.

Jaar	Incidenteel ontwikkelbudget
2018	€ 400.000,--
2019	€ 270.000,--
2020	€ 130.000,--
Totaal	€ 800.000,--

4.4 Inputfinanciering

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.

4.5 Friciekosten

Iedere deelnemer is verantwoordelijk voor het opvangen van de eigen frictiekosten. Afspraak is wel dat waar mogelijk de Omgevingsdienst en haar partners afspraken maken zodat eventuele frictiekosten zo laag mogelijk uit zullen vallen. Uit oogpunt van solidariteit zal de alliantiepartner(s) die de huisvesting en bedrijfsvoering gaat verzorgen de overige deelnemers tegemoet komen in hun opgave de frictiekosten te reduceren door de verbouwkosten voor de huisvesting van de Omgevingsdienst voor haar rekening te nemen. Hiervoor is een bedrag begroot van € 385.000,--. Mochten de werkelijke kosten lager uitvallen, dan wordt het resterende bedrag in reserve gehouden (inclusief indexering) voor een mogelijke renovatie van het inbouwpakket gedurende of na de huurtermijn van 10 jaar, dan wel als een inhouding op de huurprijs verrekend.

Door op deze manier invulling te geven aan de solidariteitsafpraak komt deze investering uiteindelijk ten goede aan alle deelnemers van de Omgevingsdienst IJsselland.

4.6 Indexering

Voorgesteld wordt om, net als andere Omgevingsdiensten, bij indexering gebruik te maken van CPB-indices:

- voor de loonkosten: loonvoet sector overheid
- voor de overige kosten: kostenprijs netto materiële overheidsconsumptie

Bij het vaststellen van deze percentages wordt een eventuele correctie gemaakt, als het werkelijke percentage volgens CBS-gegevens in de jaren er voor afwijkt van het percentage waarmee is gerekend.

In de dienstverleningsovereenkomst met de alliantiepartner wordt vastgelegd dat de prijzen “de consumentenprijs-indexcijfer (CPI) - reeks alle huishoudens” van het CBS zullen volgen. Eventuele afwijkingen hiervan worden met motivering aan het Dagelijks Bestuur voorgelegd.

4.7 Onzekerheden in de begroting

De kostenraming die in het bedrijfsplan is opgenomen, bleek grotendeels na verdere onderbouwing bevestigd te kunnen worden. Deze was mede gebaseerd op de ervaringen van diverse andere Omgevingsdiensten. We gaan er dan ook van uit dat de onderdelen die we momenteel nog niet verder kunnen onderbouwen zoals de vervoerskosten, ook voldoende zullen zijn. Wij hebben er vertrouwen in dat wij u een begroting presenteren die de goede basis vormt voor de dienstverlening aan burgers, bedrijven en partners.

4.8 Balansen

De verwachting is dat er vanuit de RUD vrijwel geen middelen over zullen gaan naar de Omgevingsdienst. Er zal dan ook een vrijwel lege beginbalans zijn. De eindbalans zal naar verwachting beperkte bedragen bevatten voor crediteuren, debiteuren, hardware-investeringen en een weerstandsreserve.

5 Paragrafen

5.1 Lokale heffingen

De Omgevingsdienst IJsselland is niet bevoegd om lokale heffingen op te leggen. De deelnemers hebben er vooralsnog niet voor gekozen om deze heffingen bij de omgevingsdienst te beleggen. De heffingen worden door de deelnemers zelf uitgevoerd.

5.2 Weerstandsvermogen & risicobeheersing

De weerstandscapaciteit wordt gedefinieerd als de middelen en mogelijkheden waarover de Omgevingsdienst IJsselland kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Het is een buffer om er voor te zorgen dat de organisatiedoelstellingen niet in gevaar komen, als risico's werkelijkheid worden.

Het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten laat gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen vrij in het inkleuren van de begrippen risico, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen. Deze organisaties, waaronder ook de Omgevingsdienst IJsselland, dienen zelf risico's en de weerstandscapaciteit in beeld te brengen.

In beginsel hoeft de Omgevingsdienst IJsselland niet zelf te beschikken over een buffer om financiële risico's op te vangen. Er kan immers een beroep gedaan worden op de deelnemers. Dit is evenwel vanuit praktisch oogpunt niet gewenst. Een dreigend negatief exploitatieresultaat zou steeds bij de deelnemers tot begrotingsoverschrijding dan wel begrotingswijziging met alle vertraging en verstorend van dien leiden.

In de planning is opgenomen dat in het 3e jaar na de start van de omgevingsdienst een nota Weerstandsvermogen & Risicobeheersing wordt samen gesteld. Deze zal als beleidskader voor de bepaling van het weerstandsvermogen gaan dienen. Deze nota wordt dan ter besluitvorming aan het Algemeen Bestuur voorgelegd. Om, vooruitlopend hierop, adequaat en effectief te kunnen reageren op de financiële risico's dient door de Omgevingsdienst IJsselland te worden beschikt over een financiële buffer die dienst doet als een algemene reserve. In afwachting van de nota Weerstandsvermogen & Risicobeheersing en de daarbij op te stellen risico-inventarisatie is de hoogte van deze reserve voorlopig bepaald op een minimum van 1% en maximaal 2,5% van de totale begrote lasten voor de Omgevingsdienst IJsselland oftewel: € 80.000,- - € 200.000,-. Hierbij is aansluiting gezocht met het door de Veiligheidsregio IJsselland vastgestelde percentage. Hierdoor moet de Omgevingsdienst IJsselland in staat worden geacht om risico's zelf op te vangen. Via de jaarresultaten 2018 en volgende jaren wordt getracht de hierboven genoemde omvang van de algemene reserve te realiseren conform artikel 30 van de Gemeenschappelijke Regeling

5.2.1 Financiële kengetallen

In 2014 heeft een adviescommissie, een rapport uitgebracht over de vernieuwing van het BBV. Uit dit rapport kwam naar voren dat er diverse ontwikkelingen zijn die vragen om vernieuwing van regels met betrekking tot de begroting en verantwoording van openbare lichamen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderschreef deze signalen en oplossingsrichting. De adviezen van de commissie vormden de aanleiding voor wijziging van het BBV. Eén van de wijzigingen betreft het verplicht opnemen van een uniforme basisset financiële kengetallen door gemeenten en provincies en gemeenschappelijke regelingen. Hieronder een overzicht van de kengetallen, welke voor de Omgevingsdienst IJsselland van toepassing zijn.

Netto schuldquote

De netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de eigen middelen (alle schulden - vorderingen en liquide middelen)/totale baten). Het kengetal netto schuldquote, ook wel bekend als de netto schuld als aandeel van de inkomsten, zegt het meest over de vermogenspositie. De netto schuldquote geeft aan of er investeringsruimte is.

Daarnaast zegt het kengetal ook wat over de flexibiliteit van de begroting. Hoe hoger de schuld is, hoe meer kapitaallasten er zijn (rente en aflossing) waardoor een begroting een stuk minder flexibel wordt. De netto schuldquote geeft daarmee een indicatie van de druk van de rentelasten en de aflossing op de exploitatie.

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft de mate aan waarmee de bezittingen zijn betaald met eigen middelen. Anders gezegd: het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen. Het geeft inzicht in de mate waarin de Omgevingsdienst IJsselland in staat is haar financiële verplichtingen te voldoen. Hoe hoger de verhouding eigen vermogen ten opzichte van het totale vermogen, hoe gezonder de organisatie. Het kengetal solvabiliteitsratio is vooral bij beginnende organisaties (in het geval van de Omgevingsdienst IJsselland) laag vanwege nog op te bouwen reserve.

Structurele exploitatieruimte

Voor de beoordeling van de financiële positie is het ook van belang te kijken naar de structurele baten en structurele lasten. Structurele baten zijn bijvoorbeeld de gemeentelijke bijdrage. Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is, doordat wordt gekeken naar de structurele baten en structurele lasten en deze worden vergeleken met de totale baten. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken.

Kengetallen (bedragen x €1.000)	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020
Netto schuldquote	-	-	-
Solvabiliteitsratio	-	-	-
Structurele exploitatieruimte	-	-	-

Verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie

De kengetallen van de Omgevingsdienst IJsselland bieden bij deze begroting onvoldoende inzicht. Het betreft het eerste begrotingsjaar van een nieuw opgerichte organisatie. In de eerste jaren van haar bestaan moet de Omgevingsdienst IJsselland zich organisatorisch en financieel nog ontwikkelen.

5.3

Financiering

De financiële beleidskaders en werkwijze zullen door de directie samen met de alliantiepartner verder uitgewerkt worden en waar nodig in statuten en verordeningen worden verankerd. De treasury (het aantrekken en uitzetten van kapitaal) wordt verzorgd door de alliantiepartner op naam van de Omgevingsdienst. De kosten hiervan worden gepresenteerd onder bedrijfsvoering.

5.4

Bedrijfsvoering

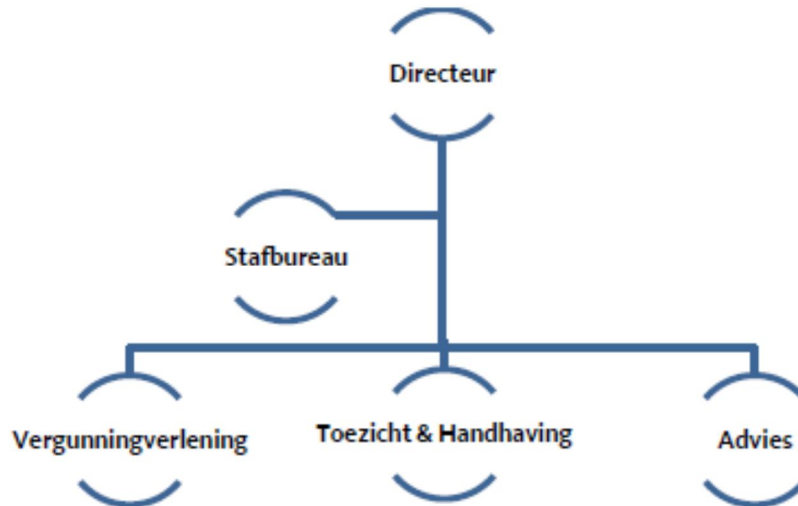
Zoals in de inleiding vermeldt staat, zal het managementteam de eerste jaren prioriteit geven aan de ontwikkelopgaven: borgen en doorontwikkelen van politieke sensitiviteit en lokale binding, vormen van één organisatie. Dit zal veel tijd en energie vergen.

Wanneer het nieuwe managementteam compleet is, zal zij zich onder meer bezig gaan houden met de opzet van vorm en inhoud van de zaken die spelen op het bedrijfsvoeringsterrein. Te denken valt aan organisatie en besturing, planning en verantwoording, personeelsbeleid en ICT-systemen. Daarnaast zullen de verschillende benodigde statuten en verordeningen opgesteld worden.

Hieronder worden enkele bedrijfsvoeringsaspecten nader toegelicht. De komende jaren zal aan deze paragraaf verdere verdieping gegeven worden.

Personeel en organisatie

2018 is het eerste jaar waarin gewerkt zal worden binnen de nieuwe omgevingsdienst. Gestart zal worden met een nieuwe organisatie die zal bestaan uit ongeveer 80 fte's in het primaire proces en 13 fte in de staf. Voor een goede mobiliteit sluit de Omgevingsdienst IJsselland zich aan bij de Talentenregio. De verwachting is dat een deel van de 80 fte's ingebracht zal worden als vacatureruimte. Er zal gestreefd worden naar een goede verhouding van medewerkers in dienst van de Omgevingsdienst IJsselland en een flexibele schil. Deze zal later ook ingezet kunnen worden om de taakstelling te realiseren. De verwachting is dat de structuur van de Omgevingsdienst IJsselland er als volgt uit gaat zien:



Accountant

Het bestuur van de Omgevingsdienst IJsselland zal in overleg met de alliantiepartner die onze financiën zal verzorgen, een accountant selecteren en deze opdracht geven onderzoek te doen naar en verslag uit te brengen over de betrouwbaarheid van de processen en de jaarrekening.

Financiën

In 2018 zal gestart worden met het systeem van inputfinanciering. In het bedrijfsplan is vastgelegd dat de Omgevingsdienst vanaf 2020 geleidelijk overgaat op de methodiek van outputfinanciering. Bij inputfinanciering wordt de jaarlijkse financiële bijdrage per deelnemer bepaald door de betreffende 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. Outputfinanciering betekent bekostiging op basis van geleverde producten tegen een bepaalde prijs.

Huisvesting

Met de alliantiepartner die de huisvesting voor de Omgevingsdienst IJsselland verzorgt, wordt een contract gesloten met een looptijd van 10 jaar. De directie zal binnen de kaders van de alliantiepartner in overleg met medewerkers bepalen welke inrichting van de huisvesting het beste aansluit bij de verschillende teams en haar werkzaamheden. De alliantiepartner zal vervolgens deze inrichting doen realiseren. De alliantiepartner zal de inrichting financieren en op deze wijze andere deelnemers compenseren voor de desintegratieschade die het gevolg is van de overdracht van formatie naar de Omgevingsdienst IJsselland.

ICT

Het streven van de Omgevingsdienst IJsselland is om goede VT&H-diensten te leveren aan burgers en bedrijven. Goede dienstverlening verloopt waar mogelijk digitaal, volgens een voor de klant herkenbaar en te volgen (gestandaardiseerd) proces, zonder dat de klant van het kastje naar de muur wordt gestuurd.

Voor de klant moet het niet uitmaken of bijvoorbeeld een vergunningaanvraag bij de gemeente, de provincie, de RUD IJsselland of meerdere partners tegelijk in behandeling is. In IJsselland hebben we ons gerealiseerd dat dit alleen kan als de samenwerkende partners beschikken over dezelfde informatie over de zaken waar we mee bezig zijn. We hebben daarom als uitgangspunt genomen dat zo veel mogelijk partners gebruik gaan maken van hetzelfde VT&H systeem. In 2015 hebben we hiervoor een investeringsplan opgesteld. In 2016 hebben we via een Europese aanbesteding een applicatie aangeschaft die gebruikt kan worden door alle bij de VT&H-dienstverlening betrokken overheden in IJsselland.

De implementatie van het nieuwe VT&H-systeem wordt gerealiseerd in 2 projecten. In project 1 worden alle werkzaamheden binnen het Basis Takenpakket+ (milieutaken onder verantwoordelijkheid van de RUD-IJsselland) geïmplementeerd.

In project 2 worden de overige VT&H-taken van de andere partners die dat willen geïmplementeerd.

Begin 2017 zijn de eerste gebruikers van start gegaan met dit nieuwe systeem. Project 1 wordt rond de zomer van 2017 afgerond. Project 2 wordt naar verwachting in de 1^e helft van 2018 afgerond.

De RUD IJsselland (en vanaf 1-1-2018 de OD IJsselland) is opdrachtgever van beide projecten. De kosten van de projecten loopt nu via de begroting van de RUD IJsselland en vanaf 2018 via de begroting van de OD IJsselland.

De contracten voor de licentie voor de VTH-applicatie (IJVI) en de ondersteuning van de VTH-applicatie door DOWR loopt vanaf 2017 t/m 2020 met optie op verlenging van telkens 1 jaar.

De kantoorautomatisering zal verzorgd worden door de alliantiepartner.

Inkoop en aanbesteding

De beleidskaders en werkwijze ten aanzien van inkoop en aanbesteding zullen door de directie samen met de alliantiepartner verder uitgewerkt worden. De advisering over inkoop wordt bij de alliantiepartner belegd.

Governance

In de inleiding hebben we de governance op hoofdlijn geschetst. Voor de sturing zal de Omgevingsdienst IJsselland, naast deze begroting, gaan werken met een meerjarig beleidsplan en een jaarplan. Dit jaarplan wordt met name gevoed door de jaaropdrachten die door de deelnemers worden gegeven. Gedurende het jaar worden periodiek rapportages omtrent prestaties en financiën opgesteld voor directie en Dagelijks Bestuur. Ten minste op drie momenten in het jaar zullen rapportages aan het Algemeen Bestuur worden voorgelegd met daarbij, waar nodig voorstellen voor begrotingswijzigingen. Deze drie momenten zullen zoveel mogelijk aansluiten op de beleidscyclus van de deelnemers.

6 BIJLAGEN

6.1 Bijlage 1: Formatieoverzicht

In het formatie- en organisatieplan is een aanzet gegeven voor de indeling in verschillende teams van de medewerkers. Hoeveel medewerkers er per team zullen zijn is momenteel nog niet definitief. Daarom is het formatieoverzicht nu heel beperkt gehouden.

Onderdeel	FTE
Primair	81,4
Staf	12,6
Totaal	94,0

6.2 Bijlage 2: Staat van reserves en voorzieningen

Nu nog niet van toepassing

6.3 Bijlage 3: Overzicht van rente en afschrijving

Nu nog niet van toepassing

6.4 Bijlage 4: Staat van investeringen

Nu nog niet van toepassing

6.5 Bijlage 5: Liquiditeitsprognose

Nu nog niet van toepassing

Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

Plaats Baarn
Datum 14 oktober 2016
Referentie 2016030/ORYW2-OBP2-BO/MHV/ECO

T 035 543 43 43
F 035 543 43 44
info@atosborne.nl
www.atosborne.nl

Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	4
2	Inleiding	6
	2.1 Achtergrond en aanleiding.....	6
	2.2 Karakter bedrijfsplan	6
	2.3 Aanpak opstellen bedrijfsplan	7
3	Omgevingsdienst IJsselland in het kort	8
	3.1 Schets van het werkgebied.....	8
	3.2 Kernpunten en profiel	8
	3.3 Doelstelling	9
	3.4 Beoogde uitstraling	9
	3.5 De randvoorwaarden voor de inrichting.....	10
4	Sturing en verantwoording	11
	4.1 Sturing en verantwoording als opdrachtgever en als eigenaar.....	11
	4.2 Kwaliteitstreven	11
	4.3 Verdeling beleid en uitvoering	12
	4.4 Planning & control-cyclus	13
	4.5 Kwaliteitscyclus primaire werkprocessen	15
	4.6 Verbinding met ICT.....	16
5	Taken, formatie en financiën	17
	5.1 Taken en formatie	17
	5.2 Drie uitgangspunten exploitatiebegroting	18
	5.3 Indicatieve exploitatiebegroting 2018 en verder	20
	5.4 Ontwikkelbudget.....	22
	5.5 Terugverdiëntijd.....	22
	5.6 Friciekosten voor de latende organisaties	23
	5.7 Fiscale aspecten.....	24
	5.8 Reserves en voorzieningen.....	25
6	De expertisegerichte organisatie	26
	6.1 Streven naar duurzame balans.....	26
	6.2 Uitgangspunten nabijheid, kwaliteit en efficiency	27
	6.3 Huisvesting.....	29
	6.4 ICT	29
	6.5 Organisatorische kenmerken.....	30
	6.6 Hoofdstructuur.....	31
	6.7 Ontwikkelopgaven 2018-2020.....	32
	6.8 Aard en omvang ondersteunende taken.....	33
7	Volgende fase in de transitie	34
	7.1 Organisatie- en formatieplan en rol Bijzondere Ondernemingsraad.....	34
	7.2 Sociaal plan en rol Bijzonder Georganiseerd Overleg.....	35
	7.3 Selectie managers	36
	7.4 Rechtspositie.....	36

Bijlagen:

- A. Achtergrondinformatie mandatering.
- B. Vergelijking formatieve overhead.
- C. Vergelijking niet-formatieve overhead.
- D. Onderbouwing ontwikkelbudget.
- E. Ontwikkelproces huisvestingsconcept.

1 Managementsamenvatting

Met het bedrijfsplan geven we een uitwerking van de leidende principes zoals het RUD-bestuur deze eind januari 2016 heeft vastgesteld in de businesscase. 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.

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 (primaire proces) 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 vijf 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.

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. Door middel van 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).

2 Inleiding

2.1 Achtergrond en aanleiding

Bij de realisatie van de landelijke doelstelling van de regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) hebben de gemeentelijke en provinciale bestuurders van Overijssel in 2012 een innovatieve en unieke keuze gemaakt en twee netwerkorganisaties opgericht. Met een proactieve rol van de medewerkers is een geheel nieuw organisatieconcept uitgewerkt. De netwerksamenwerking laat zich kernachtig omschrijven als lokale binding en regionale bundeling voor de uitvoering van milieutaken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH).

Van start af aan is de RUD IJsselland volop in beweging. In 2014 heeft de Universiteit Twente de RUD IJsselland tussentijds geëvalueerd en geconstateerd dat de organisatie voldoet aan de inhoudelijke doelen waarvoor ze is ingericht. Met hierbij de kanttekening dat de 'dubbele pettenproblematiek' en de werkdruk van de Informatie, Coördinatie en Sturingseenheid (ICS) wezenlijke punten van aandacht zijn. Niet alleen binnen de organisatie, maar ook in de omgeving spelen er allerlei ontwikkelingen. Zo heeft de Tweede Kamer in september 2015 besloten dat de 'netwerkstructuur' per 1 januari 2018 dient te zijn vervangen door een RUD (of de thans meer gangbare benaming Omgevingsdienst) in de vorm van een 'openbaar lichaam'. Ook met de vaststelling van de wet VTH en met het vooruitzicht op de besluitvorming over de wet Kwaliteitsborging voor het bouwen en op de implementatie van de Omgevingswet verschijnt 'aan de horizon' een nieuwe uitdaging voor de organisatie.

Bij al deze ontwikkelingen en onzekerheden houden de bestuurders, managers en medewerkers van de RUD IJsselland onverminderd vast aan de missie, visie en maatschappelijke ambities. Hierbij leeft nadrukkelijk de vraag hoe de organisatie haar doelen ook in de toekomst het beste kan realiseren en wat dit betekent voor de manier van positioneren, sturen en organiseren. Het motto voor de transitie van de RUD in de netwerkstructuur naar de Omgevingsdienst als openbaar lichaam luidt: Met elkaar, één taak.

2.2 Karakter bedrijfsplan

Met het bedrijfsplan geven we een uitwerking van de leidende principes en uitgangspunten zoals het RUD-bestuur deze eind januari 2016 heeft vastgesteld in de businesscase. Op haar beurt vormt het bedrijfsplan het fundament van het op te stellen organisatie- en formatieplan. Dit organisatie- en formatieplan wordt in het voorjaar van 2017 ter besluitvorming aangeboden aan het Algemeen Bestuur. De financiële kaders voor de exploitatiebegroting 2018 van de Omgevingsdienst worden vervolgens verwerkt in de kadernota's 2018 die in het tweede kwartaal van 2017 door de staten en raden ter besluitvorming worden behandeld.

2.3 Aanpak opstellen bedrijfsplan

Bij het opstellen van het bedrijfsplan hebben de medewerkers en managers een centrale rol vervuld, dit aan de hand van drie werkgroepen. In elk van de werkgroepen nemen zitting: drie of vier medewerkers (in totaal van iedere ambtelijke organisatie een medewerker), een lid uit het MT-RUD, een lid uit het transitieteam (dit is meteen ook de voorzitter van de werkgroep) en een lid van het dagelijks bestuur van de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR).

Het zogeheten transitieteam is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van het bedrijfsplan en bestaat naast de voorzitters van de werkgroepen uit een communicatieadviseur, de bestuurssecretaris en de directeur van de RUD IJsselland en de extern adviseur van adviesbureau AT Osborne als voorzitter en penvoerder van het bedrijfsplan. Het bedrijfsplan is verrijkt met dank aan de zienswijze van de BOR.

Van de 29 Omgevingsdiensten in Nederland hebben 26 Omgevingsdiensten reeds een paar jaar geleden het proces van het oprichten van een openbaar lichaam doorlopen. Wij hebben nadrukkelijk de kans aangegrepen om te leren van de ervaringen die de gemeenten en provincies hierbij hebben opgedaan. Dit allereerst door kwalitatief onderzoek zoals het organiseren van een middag- en avondbijeenkomst met de directeurs van de Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord, Achterhoek en De Vallei en het bestuderen van bijvoorbeeld de manier waarop zij de overgang van medewerkers hebben georganiseerd. Daarnaast in kwantitatieve zin door niet alleen te doorgronden hoe de recente begrotingen van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek eruit zien, maar ook te leren van de manier waarop de inkomsten en uitgaven zich bij hen in de afgelopen jaren ontwikkeld hebben. Tot slot hebben we dichterbij huis lessen getrokken van de manier waarop het oprichtingsproces van de Veiligheidsregio IJsselland is verlopen.

Bovenal hebben we voortgebouwd op de stevige basis die de afgelopen jaren in de netwerkstructuur al is gelegd. Voorbeelden van reeds bereikte resultaten zijn de manier waarop al dagelijks vorm en inhoud wordt gegeven aan het adagium 'lokale binding, regionale bundeling', de organisatie van de bedrijfsvoering en de ontwikkeling van instrumenten zoals een risicoanalyse, producten diensten catalogus (PDC) en de meerjarenvisie. Het bedrijfsplan is erop gericht om een volgende en toekomstbestendige stap te zetten in de doorontwikkeling van de gezamenlijke organisatie.

3 Omgevingsdienst IJsselland in het kort

3.1 Schets van het werkgebied

De regio IJsselland wordt gevormd door elf gemeenten: Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Ommen, Olst-Wijhe, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Zwartewaterland en Zwolle. Naast deze gemeenten is de provincie Overijssel deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland.

Het werkgebied beslaat een oppervlakte van 1.695 km² en herbergt ongeveer 515.000 inwoners en een vergunningenbestand van 17.000 bedrijven. De regio kent twee grote stedelijke kernen: Deventer en Zwolle. Bedrijvigheid is vooral sterk in dienstverlening, logistiek, rubber en kunststofindustrie, agrarische sector, toerisme en onderwijs.

De regio IJsselland is een van de vijf politiedistricten in Oost-Nederland. Het werkgebied van de Omgevingsdienst IJsselland valt samen met dat van de Veiligheidsregio en de GGD IJsselland. Het waterschap Drents Overijsselse Delta beslaat meer dan 95% van het grondgebied van de regio. In het noordoosten bij Hardenberg is het waterschap Vechtstromen het bevoegde gezag, in het westen bij Deventer het waterschap Rijn en IJssel.

3.2 Kernpunten en profiel

Een klant- en oplossingsgerichte werkwijze, dat is wat de eenduidige aanpak van de Omgevingsdienst IJsselland kenmerkt. Onze onafhankelijke experts wegen maatschappelijke belangen zorgvuldig af en vervullen een verbindende rol in het krachtenveld. Doel is om een optimale balans aan te brengen tussen een duurzame leefomgeving en nieuwe initiatieven. Deze gedachte vatten we samen in onze belofte: 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.

De Omgevingsdienst IJsselland wil een hoogwaardige bijdrage leveren aan een veilige, gezonde, aantrekkelijke en duurzame omgeving om in te wonen, werken en leven. Onder het motto 'Lokale binding, regionale bundeling' combineert de Omgevingsdienst nabijheid met schaalvergroting. De verbinding van kwaliteitsverbetering en efficiencywinst komt zo binnen bereik. De Omgevingsdienst is een betrouwbare partner in de keten met het Openbaar Ministerie (OM), politie, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en Veiligheidsregio en een samenwerkingspartner van de waterschappen in Overijssel.

De Omgevingsdiensten die zijn ontstaan hebben het doel om meerwaarde te creëren op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsdienst IJsselland wil van toegevoegde waarde zijn voor het bedrijfsleven, de inwoners en de leefomgeving van IJsselland.

Belangrijke uitgangspunten zijn hierbij ook:

- *Verantwoordelijkheid en vertrouwen.* Vertrouwen is een belangrijke basis voor samenwerking in IJsselland. Het voorkomen van gevaar, schade of hinder voor de leefomgeving is primair de eigen verantwoordelijkheid van de bedrijven.
- *Plaats- en tijdonafhankelijk werken.* De taken worden zo efficiënt mogelijk uitgevoerd, op een moderne manier. Plaats- en tijdonafhankelijk werken is daarbij een voorwaarde. Instrumenten en hulpmiddelen ondersteunen dit volledig.
- *Toepassen nieuwe technologieën.* De Omgevingsdienst kenmerkt zich door een nieuwsgierige en proactieve houding wanneer het aankomt op het mogelijk gebruiken van vernieuwende technologieën. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het inzetten van drones voor toezicht of het differentiëren in handhaving met behulp van big data.
- *Risico- en informatiegestuurd toezicht.* Toezicht vindt risico- en informatiegestuurd plaats. De meeste toezichten worden besteed op locaties met hoge risico's en minder of geen toezicht vindt plaats bij locaties met een laag risico. Risico's hebben betrekking op volksgezondheid, fysieke veiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid en worden gewogen in de zogenaamde risicoanalyse. Op basis van de risicoanalyse maken deelnemers afspraken over de mate van toezicht. Ook komen risico's naar voren in de informatieanalyse.
- *Inzet medewerkers.* Medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Er wordt gezocht naar een goede balans tussen inzet en kwaliteit van medewerkers.
- *Consequente en voortvarende handhaving.* Er volgt altijd een passende interventie bij iedere bevinding door strikte toepassing van de vastgestelde sanctiestrategie. De inzet van handhavingsinstrumenten wordt waar nodig afgestemd met de betrokken inspectiediensten en bevoegd gezag. Als basis hiervoor wordt de Landelijke Handhavingstrategie gehanteerd.
- *Actuele vergunningen.* Vergunningen van bedrijven moeten actueel en handhaafbaar zijn. Nieuwe wetgeving en richtlijnen worden tijdig geïmplementeerd.

3.3 Doelstelling

Het is de ambitie van de Omgevingsdienst om de vanzelfsprekende dienstverlenende collega-organisatie te worden voor VTH op het gebied van het gehele omgevingsrecht. In de prioriteitstelling betekent dit dat de Omgevingsdienst eerst haar toegevoegde waarde en kwaliteit bewijst bij de uitvoering van het basistakenpakket+ (milieutaken), maar ook dat de deelnemers in de toekomst meer taken kunnen overdragen en dat de Omgevingsdienst mag groeien. Door haar combinatie van deskundigheid en efficiency kan de Omgevingsdienst steeds vaker een logische gespreks- dan wel samenwerkingspartner worden voor gemeenten, provincie en waterschappen.

3.4 Beoogde uitstraling

De kwaliteit van de dienstverlening staat centraal. Adequate dienstverlening, vakkundig werk en duidelijk herkenbare specialismen zijn daarvan uitingen. Voor de klanten van de Omgevingsdienst betekent dat voorspelbaarheid: betrouwbare kwaliteit, voortvarendheid en gelijke behandeling. Door de kwaliteit toetsbaar en meetbaar te maken wil de Omgevingsdienst zich voortdurend verbeteren. De Omgevingsdienst is flexibel in de uitvoering van taken en werkwijze en speelt in op de vragen die bij de deelnemers leven. Snelle inzetbaarheid en het motto 'afspraak is afspraak' dragen bij aan efficiency en transparantie. Dat maakt de Omgevingsdienst tot voorbeeld: voor andere regio's en voor andere taakvelden.

3.5 De randvoorwaarden voor de inrichting

Voldoen aan wet- en regelgeving. De Omgevingsdienst heeft de rechtspersoonlijkheid van een openbaar lichaam ingevolge de wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De inrichting hiervan geschiedt zoals is omschreven in de wet VTH. Organisatie, processen en medewerkers voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria.

De Omgevingsdienst krijgt de opdracht en de ruimte om zich te ontwikkelen tot een vanzelfsprekend deskundige collega-organisatie waar de uitvoering van de VTH-taken in goede handen is.

De Omgevingsdienst is een aantrekkelijke en eigentijdse werkgever waar medewerkers in een professionele omgeving worden aangemoedigd en gefaciliteerd om zich te ontwikkelen.

4 Sturing en verantwoording

4.1 Sturing en verantwoording als opdrachtgever en als eigenaar

Een Gemeenschappelijke Regeling (GR) is een bijzondere organisatie in die zin dat deelnemers zowel opdrachtgever als eigenaar zijn. De deelnemende gemeenten en de provincie hebben gezamenlijk de rol van eigenaar. De belangrijkste taak in deze rol is het waarborgen van instandhouding, continuïteit, stabiliteit en financiering van de Omgevingsdienst. De gemeenten en de provincie zijn elk ook opdrachtgever van de Omgevingsdienst, met het gezamenlijk belang dat de Omgevingsdienst kwalitatief goede producten en diensten levert, tegen een goede prijs.

De dubbele verantwoordelijkheid kan het maken van afwegingen soms lastig maken, maar zorgt er ook voor dat er balans is tussen individuele en gezamenlijke belangen. Inzicht in en gesprekken over elkaars belangen, standpunten, rollen en verantwoordelijkheden zijn onmisbaar voor een goed functionerende Omgevingsdienst. Door hierover helderheid te creëren wordt duidelijk wat de samenwerkingspartners dan wel opdrachtgevers wel of niet mogen verwachten van de Omgevingsdienst en van elkaar, nu en in de toekomst.

Essentieel is dat de staten en raden optimaal in staat worden gesteld om hun controlerende rol te vervullen voor wat betreft de manier waarop in de Gemeenschappelijke Regeling vorm en inhoud wordt gegeven aan de nabijheid, kwaliteit en efficiency (zie ook paragraaf 6.2). Onderdeel van de fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan is dat de governance, samen met het mandaatbesluit, nader wordt uitgewerkt (zie ook paragraaf 7.1). Uitgangspunt in de governance is dat de Omgevingsdienst zichtbaar nabij opereert als een gezamenlijke dienst met een manier van dienstverlening, sturing en verantwoording die aansluit bij de praktijk en de positie van ieder van de deelnemers.

4.2 Kwaliteitstreven

De Omgevingsdienst wil een organisatie zijn die vanuit vakkennis, regionale bundeling en lokale binding een kwalitatief hoogwaardig product levert aan haar deelnemers. De Omgevingsdienst wil haar meerwaarde tonen door het snel en adequaat leveren van kwalitatief goede producten en diensten.

De Omgevingsdienst streeft naar een 'level playing field' voor ondernemers binnen de provincie Overijssel in nauwe samenwerking met de RUD Twente door maximaal afstemmen van de werkprocessen, gemeenschappelijk gebruiken van dezelfde protocollen en zoveel mogelijk uitvoeren van dezelfde taken.

In de RUD-netwerkstructuur is al een solide basis gelegd voor het functioneren van de Omgevingsdienst IJsselland. Kwaliteit is een speerpunt binnen de Omgevingsdienst en is terug te vinden in de producten- en dienstencatalogus (PDC), de zaaktypecatalogus en straks ook in een gemeenschappelijke registratie in één VTH-systeem. Standaardisatie van werkprocessen, opstellen van één toezichtprotocol en een interregionale collegiale toets hebben plaatsgevonden. Het resultaat

is een gemeenschappelijk kwaliteitsniveau dat jaarlijks wordt beoordeeld en, waar nodig, bijgesteld. En nog verbeterd, door het verder verfijnen van de PDC, het herdefiniëren van de producten en het verdiepen van de kennis, het afstemmen met andere Omgevingsdiensten, het aansluiten bij landelijke en provinciale standaarden en het toepassen van een sterk ketengerichte benadering.

De Omgevingsdienst streeft naar een zo groot mogelijke nalevingsbereidheid. Dit door gebruik te maken van risicogestuurd toezicht door het ondersteunen van ondernemers bij het naleven van de (vergunning)wetgeving.

Hierbij richt de Omgevingsdienst zich op het voorkomen van klachten, bezwaar en beroep. In voorkomende gevallen wordt de behandeling hiervan op een snelle, professionele en adequate manier verzorgd.

4.3 Verdeling beleid en uitvoering

De cyclus beleid-uitvoering volgt de zogeheten Big-8, waarin het proces van beleid maken, programmeren, uitvoeren en evalueren inzichtelijk wordt gemaakt in twee boven elkaar staande cirkels. In Omgevingsdienst-verband zijn beleid en uitvoering goed weer te geven in een 'gekantelde acht': de beleidscyclus is ongewijzigd, maar de uitvoerende partijen zijn als verschillende organisaties nevenschikt aan elkaar en voeren elk een deel van de cyclus uit.



Doorgaans wordt de beleidscyclus ook vertaald naar een (meer)jaarlijkse planning en control (P&C)-cyclus, opdat verantwoording afgelegd kan worden van het al dan niet halen van de afgesproken targets, zowel kwalitatief als kwantitatief, er geëvalueerd kan worden en beleidsbijstellingen uitgevoerd kunnen worden.

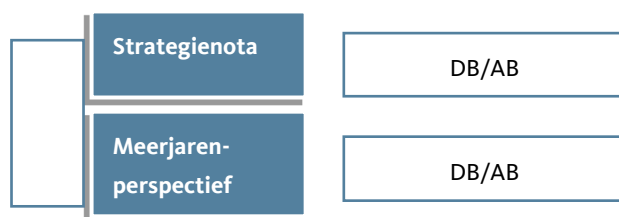
Beleid wordt gemaakt door de deelnemende gemeenten en provincie, de uitvoering ervan is belegd bij de Omgevingsdienst. De eisen uit de kwaliteitsverordening gelden en de Omgevingsdienst heeft de wettelijke taak om basistaken uit te voeren. Voor andere taken geldt een streven naar zoveel mogelijk uniformiteit en het eventueel benoemen van een ondergrens vanuit de mogelijkheden en de kwaliteitseisen vanuit de Omgevingsdienst. Voor alle VTH- producten en diensten bepaalt het algemeen bestuur de minimale kwaliteit die geleverd moeten worden en onder dat niveau mag de directie van de Omgevingsdienst opdrachten van deelnemers weigeren.

De deelnemers verlenen een mandaat aan de directeur van de Omgevingsdienst. Voor het mandaat is uniformiteit en een heldere formulering van wat het bevat van groot belang: voor iedere deelnemer dezelfde werkzaamheden kunnen uitvoeren heeft grote invloed op het zo efficiënt mogelijk kunnen werken. Bij de uitvoering van het mandaat heeft de Omgevingsdienst aandacht voor politiek gevoelige aspecten. Zo nodig wordt vooraf teruggekoppeld met het bevoegd gezag.

Als onderdeel van het proces van het opstellen van het organisatie- en formatieplan wordt een concept mandaatbesluit ontwikkeld, samen met procesafspraken voor de uitvoering en verantwoording hiervan. Het is aan het bestuur van ieder van de deelnemers afzonderlijk om te bepalen in welke mate zij zich committeert aan dit concept mandaatbesluit.

4.4 Planning & control-cyclus

Tot de planning en control (P&C)-cyclus behoren zowel de financiële sturing en verantwoording als de inhoudelijke kwaliteitssturing en verantwoording. Zij kennen samen een geïntegreerde opzet, die bijdraagt aan een evenwichtige afweging tussen kosten en kwaliteit. De P&C-cyclus kent een meerjarige en jaarlijkse component: de eerste om de visie van de organisatie te vertalen in doelstellingen, de tweede om de doelstellingen te realiseren in concrete producten en effecten. In de volgende figuur geven we dit op een schematische manier weer. De P&C-cyclus van de Omgevingsdienst wordt in de volgende figuur gepresenteerd.



4.4.1 De meerjarige cyclus kent de volgende documenten:

- *Strategienota*: koersdocument waarin staat beschreven waar de Omgevingsdienst als organisatie voor staat en wat zij op langere termijn wil bereiken. Aan de orde komen zaken als: missie, ambitie en positionering van de Omgevingsdienst.
- *Meerjarenperspectief*: hierin beschrijft de OD haar speerpunten en doelstellingen (op het gebied van milieu, duurzaamheid, andere inhoudelijke taken) voor de langere termijn. Deze speerpunten en doelstellingen dragen bij aan de realisatie van de ambities van de deelnemers. Bovendien is in het meerjarenperspectief aangegeven hoe de OD werkt aan het uitvoeren van deze speerpunten en doelstellingen, welke activiteiten worden ontwikkeld.

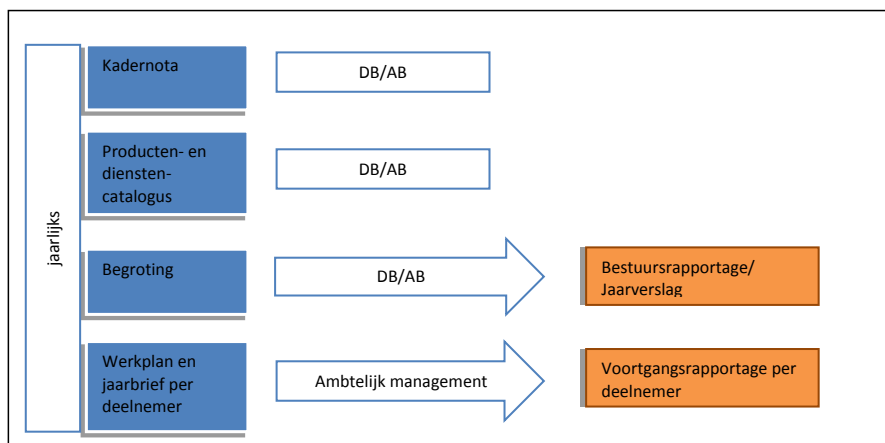
Deze documenten zijn richtinggevend. Het meerjarenperspectief kent een termijn van vier jaren, met een jaarlijkse bijstelling. Daarin wordt ook op hoofdlijnen teruggeblikt.

4.4.2 De jaarlijkse cyclus kent de volgende documenten:

- *Kadernota*: het startpunt van de jaarlijkse P&C-cyclus. De kadernota bestaat uit twee delen:

- Deel 1 beleidsinhoudelijke kaders: hierin worden de ontwikkelingen geschetst die in het komende jaar of de komende jaren kunnen leiden tot een wijziging van de bedrijfsvoering dan wel in de producten en diensten richting de deelnemers.
- Deel 2 financiële kaders: hierin zijn opgenomen de ontwikkeling met betrekking tot de indexering, de tarieven en andere financiële ontwikkelingen die het financiële kader bepalen.
- **Producten- en dienstencatalogus (PDC):** deze beschrijft alle werkzaamheden die door de Omgevingsdienst voor de deelnemers en eventuele contractgemeenten kunnen worden uitgevoerd.
Deze wordt jaarlijks bijgesteld met de ontwikkelingen uit de Kadernota en de ontwikkelingen die zich gedurende het lopende boekjaar hebben voorgedaan.
- **(Meerjaren)begroting:** hierin wordt met behulp van de speerpunten en doelstellingen uit het meerjarenperspectief, de ontwikkelingen in de kadernota, de PDC en de ervaringen van voorgaande jaren, een inschatting van de benodigde werkzaamheden voor de deelnemers gemaakt. Deze wordt vertaald naar de exploitatie van de gehele Omgevingsdienst.
De begroting geeft een overzicht van de te verwachten kosten en opbrengsten voor het komende jaar en de daaropvolgende drie jaren. Hierbij worden de wensen en middelen op elkaar afgestemd zodanig dat er sprake is van een structureel sluitende meerjarenbegroting. De meerjarenbegroting is op het niveau van de Omgevingsdienst op hoofdlijnen.
- **Werkplan:** hierin worden de afspraken tussen de Omgevingsdienst en deelnemers vastgelegd voor de uitvoering van de overeengekomen taken. Per deelnemer zijn de doelstellingen vertaald naar producten en is er op productniveau weergegeven welke en hoeveel producten er afgenomen worden in het komende jaar op basis van de PDC en de begroting.

De jaarlijkse cyclus geven we grafisch weer in de volgende figuur.



Het inrichten van de interne P&C-cyclus geschiedt conform 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 regeling¹. Het doel hiervan is om de invloed van de gemeenteraden en provinciale staten op de gemeenschappelijke regelingen te borgen. De kern van deze bepalingen is dat de raden en staten steeds in een vroegtijdig stadium rekening

¹ WGR hoofdstuk 4, afdeling 3, paragraaf 7. Geldt voor regeling tussen gemeenten en provincies met openbaar lichaam of bedrijfsvoeringorganisatie of gemeenschappelijk orgaan.

kunnen houden met de beleidsvoornemens van de GR en de verwachte hoogte van de bijdrage aan de GR voor het volgende jaar. De wettelijke termijnen hebben tot gevolg dat door de GR al heel vroeg in het kalenderjaar een aanzet moet worden gemaakt voor de begroting voor het volgende jaar. In aanvulling op het jaarverslag en de jaarrekening levert de Omgevingsdienst tweemaal per jaar, in mei en in september, periodieke voortgangsinformatie aan de deelnemers. Deze voortgangsinformatie is tweeledig: de Omgevingsdienst geeft elke deelnemer in haar rol van mede-eigenaar van de Omgevingsdienst inzicht in de bedrijfsvoering en in haar rol van opdrachtgever inzicht in de voortgang van de overeengekomen uitvoeringswerkzaamheden.

4.5 Kwaliteitscyclus primaire werkprocessen

Op grond van het door de deelnemers aangereikte beleid maakt de Omgevingsdienst een jaarprogramma. De Omgevingsdienst is daarbij zoveel mogelijk proactief in het ondersteunen van de deelnemers. De wederzijdse verwachtingen worden uitgewerkt en vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de Omgevingsdienst en de individuele deelnemers dan wel opdrachtgevers. Over de uitvoering en nadere invulling van de genoemde taken door of namens het dagelijks bestuur enerzijds en elk van de deelnemers afzonderlijk anderzijds worden jaarlijks schriftelijke werkafspraken gemaakt in de vorm van contracten of jaarbrieven. Al deze afspraken gezamenlijk worden vastgelegd in een jaarlijks op te stellen werkplan.

DVO. De dienstverleningsovereenkomst definieert de algemene voorwaarden voor de taken waarvoor de Omgevingsdienst voor het bevoegd gezag de uitvoering doet en bepaalt de inrichting van de samenwerking tussen opdrachtgever- en opdrachtnemer. Taken en verantwoordelijkheden voor de Omgevingsdienst worden in de dienstverleningsovereenkomst omschreven en afgebakend. De communicatiestructuur tussen de deelnemers en Omgevingsdienst is vastgelegd, waaronder een regeling bij tekortkomende dienstverlening en geschillen. Tenslotte zijn er afspraken over het beheer en aanpassingen van de DVO. In de DVO staat dat de opdrachtgever desgewenst op basis van extra opdrachtverlening gebruik kan maken van de diensten van de Omgevingsdienst, bijvoorbeeld bij behoefte aan milieuadvies of aan ondersteuning in projecten. De opdrachtgever stuurt (en vraagt verantwoording) voornamelijk op aantallen, doorlooptijden en kosten. Binnen de samenwerking worden kritische prestatie-indicatoren (KPI's) ontwikkeld die de kwaliteit van de dienstverlening in beeld brengen.

De mogelijkheid om diensten voor derden te verrichten wordt wel mogelijk gemaakt voor andere overheden, maar uitgesloten voor private ondernemingen. Ook met derden wordt zoveel mogelijk gewerkt op basis van de dienstverleningsovereenkomst.

Jaarbrief

Met iedere deelnemer afzonderlijk sluit de Omgevingsdienst jaarlijks een contract, vastgelegd in een zogeheten jaarbrief. Hierin is in elk geval vastgelegd welke producten en diensten de Omgevingsdienst in een jaar aan de betreffende deelnemer levert en wat de vergoeding daarvoor is.

Werkplan

In het jaarlijkse werkplan van de Omgevingsdienst wordt aangegeven welke producten en diensten er in een jaar aan alle deelnemers worden geleverd. Het is een aanvulling op, en nadere uitwerking van, de afspraken die in de dienstverleningsovereenkomst zijn opgenomen over de gewenste aanpak en

kwaliteit. Het doel van het werkplan is om zicht te krijgen op de uitvoering van de taken. Daarnaast geeft het werkplan invulling aan de ambities van de diverse deelnemers. Het werkplan bevat een overzicht van de uit te voeren taken en activiteiten. Als basis voor het werkplan geldt de vastgestelde begroting van de Omgevingsdienst. Hierin staan per deelnemer de bijdragen voor de dienstverlening vermeld. Uitgangspunt is een gezamenlijk werkplan voor alle deelnemers binnen de gemeenschappelijke regeling, waarin sprake kan zijn van individuele aanvullingen, op basis van beleidsuitgangspunten en bijdrage.

Het werkpakket bestaat grofweg uit de onderdelen vergunningverlening, handhaving en advisering, waarbij de handhaving het meest relevant is voor het jaarlijkse werkpakket vanwege de stuurbaarheid. De uitvoering van het toezicht volgt uit het vastgestelde beleid en jaarlijkse keuzes die gemaakt worden voor projectmatige aanpak.

4.6 Verbinding met ICT

De Omgevingsdienst IJsselland en haar deelnemers selecteren en implementeren applicaties voor een centrale VTH ICT-voorziening. Deze ICT-voorziening bestaat voornamelijk uit een VTH-systeem waarin naast VTH-functionaliteit ook zaakstelsel-, DMS-, GEO- en frontoffice- functionaliteit is opgenomen. De ingebruikname van de VTH-applicatie is opgesplitst in twee fasen.

Het betreft alle VTH-taken met betrekking tot milieu-inrichtingen (dus ook milieumeldingen) inclusief de bijbehorende ondersteunende taken. In deze fase is er nog sprake van 'handmatige' informatie-uitwisseling tussen de Omgevingsdienst en de bevoegde gezagen. Hierbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de basisregistraties en lopen de werkprocessen zo veel mogelijk digitaal. Stukken moeten nog bij het bevoegd gezag gearchiveerd worden in het zaakstelsel/DMS. Alle gemeenten en de provincie nemen hieraan deel.

In de eindsituatie beschikken de Omgevingsdienst en de deelnemende bevoegde gezagen over een VTH-systeem dat in staat is om vergunningaanvragen, toezicht en handhaving digitaal te ontvangen en in de ketensamenwerking te routeren en af te handelen. Medewerkers hebben tijd- en plaats-onafhankelijk toegang tot de relevante gegevens en documenten. Een medewerker kan overal inloggen op het VTH-systeem en volledig webbased² toegang krijgen tot de applicatie en alle VTH-functionaliteit gebruiken.

² Webbased: de gebruiker hoeft geen software op een computer te installeren, maar kan via een webbrowser direct van de applicatie gebruik maken. Vergelijkbaar met internetbankieren.

5 Taken, formatie en financiën

5.1 Taken en formatie

De kern van de Omgevingsdienst IJsselland wordt gevormd door de taken die de elf gemeenten en de provincie Overijssel inbrengen en de daarbij behorende formatie.

Als we kijken naar het huidige ambitieniveau van de deelnemers, dan is deze niet overal gelijk. Gevolg hiervan is dan ook dat de ene deelnemer verhoudingsgewijs meer werkvoorraad zal inbrengen dan de andere deelnemer. Voor de start van de Omgevingsdienst IJsselland maakt dat niet uit, als maar duidelijk is dat elke deelnemer terugkrijgt wat zij inbrengt. De inzet in een bepaald jaar wordt uitgewerkt in een programma. Dit programma wordt in samenspraak tussen de deelnemer en de Omgevingsdienst IJsselland opgesteld.

Om de inbreng per deelnemer in deze eerste fase zo goed mogelijk in beeld te krijgen, hebben we ons gebaseerd op de ingevulde werkvoorraad 2016 zoals deze is gegenereerd door het ICS. Hierbij is gebruik gemaakt van de producten-en dienstencatalogus (PDC). Deze uitkomsten zijn gevalideerd met de direct betrokken managers van de deelnemers. Het aantal opgegeven bedrijven per categorie hebben we bij het opstellen van dit overzicht niet gevalideerd. Aangezien het aantal bedrijven een belangrijke basis is, dienen de deelnemers dit bestand waar nodig in de tweede helft van 2016 te actualiseren. Dit draagt bij aan een accurate uitwerking van de werkvoorraad en benodigde formatie in de fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan.

Uit de validatieronde met de managers van de deelnemers trekken we de conclusie dat de opgegeven werkvoorraad redelijk aansluit bij de ingezette capaciteit van de afgelopen jaren. De voor 2016 opgegeven werkvoorraad is wat ons betreft dan ook een voldoende basis om voorlopig van uit te gaan voor de inputfinanciering. Aangezien de start van de omgevingsdienst pas per 1 januari 2018 zal plaatsvinden, is het goed om in de tweede helft van 2016 en begin 2017 de uiteindelijke werkvoorraad en formatie te bepalen. Dit gebeurt met het vaststellen van het organisatie- en formatieplan.

In de volgende tabel presenteren wij ons huidig beeld van de werkvoorraad per 1 januari 2018, uitgedrukt in fte en uitgesplitst in de werkvelden van het primair proces. 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, 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 (uitgedrukt in fte). 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.

Werkveld	Indicatieve werkvoorraad, uitgedrukt in fte
Vakinhoudelijk toetser	17
Toezichthouder	31
Specialisten inclusief juridisch	29
Administratief medewerkers	3
Totaal	80

5.2 Drie uitgangspunten exploitatiebegroting

Bij het opstellen van de indicatieve exploitatiebegroting hanteren we drie uitgangspunten. Deze uitgangspunten lichten we in deze paragraaf kort toe. In paragraaf 5.3 'Indicatieve exploitatiebegroting 2018 en verder' geven we vervolgens een nadere cijfermatige onderbouwing en uitwerking.

Uitgangspunt 1: na de eerste 5 jaar zijn de incidentele investeringskosten voor de Omgevingsdienst terugverdiend en eind 2023 is de exploitatiebegroting structureel 8% lager dan de exploitatiebegroting voor het jaar 2018.

- Voor de eerste drie jaar worden incidenteel extra kosten voorzien voor het opbouwen en ontwikkelen van de organisatie. Mogelijke voorbeelden zijn het inhuren van externe ondersteuning voor het opzetten van strategisch HRM-beleid, kosten voor het organiseren van medewerkersbijeenkomsten ter bevordering van het zichtbaar samenwerken als één organisatie of het vinden van oplossingen voor niet-passende functies. Met het doel om het fundament van de organisatie in de eerste jaren van haar bestaan op een gedegen en zorgvuldige manier te kunnen leggen, wordt een eenmalig ontwikkelbudget gevormd. Dit wordt in teruglopende mate wordt aangewend in de jaren 2018, 2019 en 2020. Over de besteding van dit budget wordt jaarlijks verantwoording afgelegd en het bedrag dat na de drie jaar eventueel overblijft, wordt gerestitueerd aan de deelnemers. In bijlage D presenteren we een nadere onderbouwing van de samenstelling en omvang van het ontwikkelbudget. In de fase van kwartiermaken zal dit nader worden gespecificeerd.
- De Omgevingsdienst krijgt de doelstelling mee om *in de periode 2020-2023 jaarlijks 2,0% te besparen* op de totale begroting. In het doorontwikkelplan dat het managementteam in de tweede helft van 2019 ter besluitvorming voorlegt aan het algemeen bestuur, wordt een voorstel gedaan voor de manier waarop. Dit in samenhang met het tweede onderdeel van het doorontwikkelplan: een voorstel voor het ambitieniveau van de Omgevingsdienst IJsselland vanaf 2020. Het doorontwikkelplan wordt mede gebaseerd op de uitkomsten van de evaluatie van het functioneren van de Gemeenschappelijke Regeling, die in de eerste helft van 2019 wordt uitgevoerd. De aanpak van de besparingsdoelstelling kenmerkt zich door het creëren van een slimme mix van vaste formatie, tijdelijke en flexibele formatie. Uitgangspunt is dat de structurele werkzaamheden worden uitgevoerd door de inzet van vaste formatie. Voor zover er wordt bespaard in de vaste formatie, wordt er hierbij naar gestreefd om dit zoveel als redelijkerwijs mogelijk te doen op basis van natuurlijk verloop. Op deze ontwikkeling wordt ook nu al

geanticipeerd door vacatures die ontstaan binnen RUD-verband niet structureel, maar incidenteel te vervullen.

- Vanaf de oprichting per 1 januari 2018 werkt de Omgevingsdienst met een *formatieve overhead van 18,5% ten opzichte van de formatie voor de primaire taken*. Dit is meteen bij de start al redelijk gelijk aan het gemiddelde van de overheadpercentages zoals deze af te leiden zijn uit de begrotingen voor het jaar 2016 van de reeds enkele jaren operationele Omgevingsdiensten Drenthe (19,4%), Achterhoek (14,4%) en Brabant Noord (19,6%).

In bijlage B lichten we dit nader toe. Het is de verwachting dat de formatieve overhead na een aantal jaren nog verder omlaag gebracht kan worden. Dit bijvoorbeeld door het combineren van de functies van directiesecretaris en adviseur wetgeving & uitvoeringsbeleid op het moment dat enerzijds de uitwerkingsregelingen en bijbehorende procedures van de Gemeenschappelijke Regeling en anderzijds de impact van de Omgevingswet, de wet VTH en de wet private kwaliteitsborging voor het bouwen hun beslag hebben gekregen.

Uitgangspunt 2: 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. Door de jaren heen zal de besparingsdoelstelling dus worden beoordeeld in relatie tot de mate waarin daadwerkelijk wordt voldaan aan deze vier randvoorwaarden.

- *Voldoende robuust takenpakket*. Om efficiënt te kunnen werken, is het cruciaal dat tegenover de vaste kosten van de Omgevingsdienst een substantiële en stabiele inkomstenbron staat. 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, voldoet aan deze voorwaarde. Wanneer het algemeen bestuur in de komende jaren zou overwegen om het takenpakket van de Omgevingsdienst in te perken, dan doet ze dit mede op basis van een analyse van de betekenis hiervan voor de realisatie van de aanvankelijk beoogde structurele besparingen.
- *Ruime mandatering*. Een ruime mandatering helpt de behandelend ambtenaren van de Omgevingsdienst met het vlot afdoen van zaken en het efficiënt beheren van budgetten. Daarnaast draagt het bij aan vermindering van de regeldruk voor het dagelijks bestuur en voorkomt het overigens ook dat werk deels dubbel wordt gedaan door ambtenaren in dienst van de deelnemers. In bijlage A wordt nadere achtergrondinformatie gegeven over de vraag wat mandatering is en wat mogelijke gevolgen zijn van een ruime dan wel een meer beperkte mandatering. Als onderdeel van het proces van het opstellen van het organisatie-en formatieplan wordt een concept mandaatbesluit ontwikkeld. Het is aan het bestuur van ieder van de deelnemers afzonderlijk om te bepalen of zij zich bij de start van de Omgevingsdienst per 1 januari 2018 committeert aan dit concept mandaatbesluit. Vervolgens staat het iedere deelnemer vrij om op elk moment vrij zijn mandatering in te trekken. Wanneer het algemeen bestuur (of een individuele deelnemer in overleg met het algemeen bestuur) in de komende jaren zou overwegen om de bij de start verstrekte mandatering aan de Omgevingsdienst in te perken, dan gebeurt dit mede op basis van een analyse van de betekenis hiervan voor de realisatie van de aanvankelijk beoogde structurele besparingen. Uitgangspunt is dat van de deelnemers die zich niet of niet meer committeren aan een ruime mandatering een extra financiële bijdrage wordt gevraagd die in

gelijke verhouding staat tot de extra kosten die hiervoor gemaakt worden ofwel het besparingspotentieel dat hierdoor wordt misgelopen.

- *Hoge mate van standaardisatie van producten en diensten.* Met het opstellen en aanscherpen van de PDC is de afgelopen jaren al een solide basis gelegd voor het meer uniform ontwikkelen van producten en verlenen van diensten. Met de oprichting van de Omgevingsdienst wordt het verdergaand mogelijk om centraal te sturen op het optimaliseren van werkprocessen. Voor een individuele deelnemer kan dit betekenen dat een product of dienst er anders komt uit te zien dan men in de huidige netwerkstructuur gewend is, voor de deelnemers gezamenlijk is het de verwachting dat de kwaliteit van de producten en diensten stijgt en de kosten dalen.
- *Goede samenwerking en rolverdeling.* Het is voor gemeenten, provincie en de Omgevingsdienst cruciaal om te beseffen dat zij afhankelijk zijn van elkaar voor het bereiken van de maatschappelijke doelen en het realiseren van besparingen. Zo vraagt het zorgvuldig omgaan met een ruim mandaat om een goede rolverdeling en afstemming tussen de managers en bestuurders. In lijn met de regionale bestuurscultuur vindt de samenwerking plaats op basis van vertrouwen en gelijkwaardigheid.

Uitgangspunt 3: de Omgevingsdienst IJsselland start volgens de methodiek van inputfinanciering, maar stapt vanaf 2020 geleidelijk aan over op de methodiek van outputfinanciering.

- Bij de methodiek van outputfinanciering betalen de deelnemers de Omgevingsdienst op basis van geleverde prestaties. Deze methodiek verdient de voorkeur, maar het is praktisch niet haalbaar om per 1 januari 2018 vanuit de huidige situatie direct hiernaartoe over te stappen. Vandaar dat de Omgevingsdienst start met de methodiek van inputfinanciering en vervolgens in enkele jaren toewerkt naar outputfinanciering, deze aanpak is ook gangbaar bij veel andere Omgevingsdiensten.
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.
- Het derde onderdeel van het doorontwikkelplan dat het managementteam in de tweede helft van 2019 ter besluitvorming aan het algemeen bestuur voorlegt, bestaat uit een voorstel voor de aanpak van het vanaf 2020 overstappen op de methodiek van outputfinanciering. Dit voorstel omvat de uitkomsten van een meting van de output per 2019, dit als vervolg op de meting van de werkvoorraad en het ambitieniveau per 2017 (vast te stellen in het organisatie-en formatieplan). Wanneer bij het voorbereiden van de overstap naar outputfinanciering zou blijken dat een deelnemer bij de start per 1 januari 2018 een of meerdere medewerkers heeft ingebracht die niet voldoet of voldoen aan het minimaal kwaliteitsniveau, dan wordt deze deelnemer hier individueel voor verantwoordelijk gehouden.
- Het nu al nadenken over de overgang naar outputfinanciering geeft allereerst meer harmonisatie bij de start. Daarnaast voorkomt het grote verschillen tussen deelnemers en daarmee wellicht een ingewikkeld traject om die verschillen te overbruggen in de toekomst. Eerste stap is het verkennen van de mate waarin de ambitieniveaus van de deelnemers verschillen en het in kaart brengen van de gevolgen hiervan.

5.3 Indicatieve exploitatiebegroting 2018 en verder

Voor het jaar 2018 hebben we een indicatieve exploitatiebegroting opgesteld. Indicatief, omdat de omvang van enkele posten nog slechts beperkt in beeld is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de precieze

omvang van de startformatie, de uiteindelijke inhoud van het sociaal plan en zeker ook voor de te verwachten kosten voor de bedrijfsvoering, huisvesting en ICT. In de tweede helft van 2016 wordt een selectieproces ingericht en doorlopen voor het vinden van een of meerdere alliantiepartners hiertoe. In eerste instantie richten we ons hierbij tot de elf gemeenten en de provincie die deelnemer zijn van de Gemeenschappelijke Regeling, dan wel de organisaties waar zij in participeren.

De begroting van de Omgevingsdienst wordt jaarlijks aangepast voor prijs- en loonontwikkelingen. In de volgende tabel presenteren wij de kostenkant van de indicatieve exploitatiebegroting 2018. In de fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan worden de bedragen van de verschillende begrotingsposten en daarmee het totaalbedrag van de exploitatiebegroting nader bepaald.

Begrotingspost	Bedrag
1. Totale loonsom primair proces	€ 5.400.000,-
2. Vervoerskosten primair proces	€ 202.000,-
3. Overige kosten	€ 404.000,-
4. Totale loonsom formatieve overhead	€ 1.000.000,-
5. Uitvoeringskosten	€ 260.000,-
6. Inkoop bedrijfsvoering, huisvesting en ondersteunende ICT	€ 1.010.000,-
7. ICT voor primair proces (VTH)	€ 500.000,-
8. Onvoorzien	€ 90.000,-
Totaal	€ 8.866.000,-

5.3.1 Elk van de posten voorzien we van een korte toelichting:

- 1 *Totale loonsom primair proces.* Uitgaande van gemiddelde loonsom van € 67.500,- op basis van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek. Eenvoudig te transporteren vanuit huidige begrotingen deelnemers.
- 2 *Vervoerskosten primair proces.* Indicatie op basis van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek – uiteindelijk bedrag primair afhankelijk van uitkomsten Bijzonder Georganiseerd Overleg. Eenvoudig te transporteren vanuit huidige begrotingen deelnemers.
- 3 *Overige kosten.* Opleiding, algemeen, inhuur, apparatuur, verzekeringen, lidmaatschappen etc. Eenvoudig te transporteren vanuit huidige begrotingen deelnemers.
- 4 *Totale loonsom formatieve overhead.* 12,6 fte a € 79.000,-. In hoofdstuk 6 lichten wij de opbouw van de formatieve overhead nader toe. Gemiddelde loonsom op basis van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek.
- 5 *Uitvoeringskosten.* Verzekeringen, communicatie, accountant, juridische kosten, extra reiskosten, overige kosten ten behoeve van overhead Omgevingsdienst.
- 6 *Inkoop bedrijfsvoering, huisvesting en ondersteunende ICT.* Voorlopige inschatting, met name op basis van Omgevingsdienst Drenthe en Achterhoek.
- 7 *ICT voor primair proces (VTH).* Primair gebaseerd op het bedrijfsplan van de Omgevingsdienst Drenthe. Het in IJsselland vastgestelde investeringsplan voor de VTH-informatievoorziening sluit hier nauw op aan: € 490.000,- per jaar kosten voor de Omgevingsdienst IJsselland - project 1. Voor de projectbegroting is een uitgebreide onderbouwing beschikbaar die eerder betrokken is bij de besluitvorming door het bestuur over de VTH-informatievoorziening. Aan deze investering voor de RUD (project 1) zijn geen besparingen gekoppeld. In project 2 gaan andere deelnemers (minimaal 6, maximaal 12) ook gebruik maken van de centrale

informatievoorziening. Met het realiseren van project 2 worden wel besparingen mogelijk door efficiencyverbetering in de werkprocessen en besparingen op ICT-kosten bij de deelnemers (uitfaseren eigen VTH-applicatie en bijbehorend minder beheer). Dit is verder uitgewerkt in de documenten die behoren bij het VTH-investeringsplan zoals in december 2015 vastgesteld door het bestuur.

8 *Onvoorzien.* 1% van totale begroting.

De niet-formatieve kosten (begrotingsposten 2, 3, 5, 6, 7 en 8) bedragen 38,5 % ten opzichte van de formatieve kosten (begrotingsposten 1 en 4).

De niet-formatieve kosten ten opzichte van de formatieve kosten zoals deze af te leiden zijn uit de begrotingen voor 2016 van de Omgevingsdiensten Drenthe, Achterhoek en Brabant Noord bedragen respectievelijk 41,1%, 21,8% en 29,8%. Dit is gemiddeld lager dan de bandbreedte van 38,5%. De lagere percentages van de Omgevingsdiensten Brabant Noord en Achterhoek worden vooral veroorzaakt doordat zij relatief veel van de overhead zelf uitvoeren. Bij Omgevingsdienst Achterhoek valt bovendien op dat de kosten voor bedrijfsvoering, ICT en huisvesting bijzonder laag zijn. In bijlage C is dit nader inzichtelijk gemaakt.

5.4 Ontwikkelbudget

De hoogte van het ontwikkelbudget baseren we op de incidentele kosten zoals de Omgevingsdienst Drenthe deze voor 2014, 2015 en 2016 had geraamd, waarbij we er rekening mee houden dat de Omgevingsdienst Drenthe haar ontwikkelbudget uiteindelijk niet volledig lijkt te gaan besteden. Het ontwikkelbudget voor Omgevingsdienst IJsselland bedraagt in totaal € 800.000,-. In 2018 verwachten we een bestedingsbehoefte van € 400.000,-, in 2019 van € 270.000,- en in 2020 van € 130.000,-. In bijlage D presenteren wij een nadere onderbouwing. Deelnemers leveren hun financiële bijdrage aan het ontwikkelbudget naar rato van hun inbreng van de taken.

Over de besteding van dit budget wordt jaarlijks verantwoording afgelegd en het bedrag dat na de drie jaar eventueel overblijft, wordt – na besluitvorming door het Algemeen Bestuur hiertoe - bestemd voor reservevorming dan wel gerestitueerd aan de deelnemers naar rato van hun inbreng van de taken.

5.5 Terugverdientijd

Op basis van de indicatieve exploitatiebegroting en de uitgangspunten voor het ontwikkelbudget en de structurele besparingen, is het mogelijk een verwachting te geven van de zogeheten terugverdientijd van de incidentele investeringen. We ramen dat gaandeweg het jaar 2022, dus binnen 5 jaar na de start van de Omgevingsdienst, de gerealiseerde besparingen hoger zullen zijn dan de incidentele investeringen.

Vanaf 2023 ramen we de exploitatiebegroting jaarlijks op € 720.000,- lager dan de exploitatiebegroting van 2018 en vanaf dan wordt dit bedrag dus jaarlijks bespaard ten opzichte van de startsituatie.

Jaar	Incidenteel ontwikkelbudget	Structurele besparingen bij 80 fte, afgerond
2018	€ 400.000,-	-
2019	€ 270.000,-	-
2020	€ 130.000,-	€ 180.000,-
2021	-	€ 360.000,-
2022	-	€ 540.000,-
2023	-	€ 720.000,-
Totaal	€ 800.000,-	€ 1.800.000,-

5.6 Fricatiekosten voor de latende organisaties

Een uitvoeringsorganisatie als de Omgevingsdienst IJsselland is in de regel in staat om met een lagere overhead te werken dan een gemeente of provincie. Het zal voor de latende organisaties echter over het algemeen niet mogelijk zijn om de kosten die bij hen achterblijven meteen te reduceren. Een voorbeeld is een deelnemer die enkele jaren geleden een ondersteunend ICT-systeem heeft aangeschaft, maar deze nu niet meer kan afschrijven op de manier zoals dit destijds geraamd was. Dit vraagt van deze deelnemer om het nemen van maatregelen voor het beperken van deze zogeheten frictiekosten.

Iedere deelnemer is verantwoordelijk voor het opvangen van de eigen frictiekosten. Door de latende organisaties moeten de frictiekosten worden gezien en maatregelen worden geformuleerd om deze frictiekosten te reduceren. De snelheid van het terugverdienen van de frictiekosten is afhankelijk van de omvang van de frictiekosten per deelnemer en de effectiviteit van het doorvoeren van de maatregelen om deze kosten te beperken.

Een substantieel deel van de kosten die de deelnemers maken, zal leiden tot opbrengsten voor de alliantiepartner(s) die de huisvesting, bedrijfsvoering en ICT voor de Omgevingsdienst IJsselland gaat verzorgen. Uit oogpunt van solidariteit zal van deze alliantiepartner(s) worden gevraagd om met een deel van deze opbrengsten de overige deelnemers tegemoet te komen in hun opgave de frictiekosten te reduceren.

Daarnaast wordt van de alliantiepartner(s) gevraagd dat deze zich bij het bemensen van haar functies nadrukkelijk openstelt voor de kandidatuur van medewerkers van deelnemers. Ook de Omgevingsdienst stelt zich bij het bemensen van formatieve overhead nadrukkelijk open voor de kandidatuur van medewerkers van de deelnemers.

In de volgende tabel presenteren wij een indicatie van de gezamenlijke frictiekosten bij een jaarlijkse besparingsdoelstelling van 2% in de periode 2020-2023.³ Wij merken nadrukkelijk op dat dit een indicatie van de gezamenlijke frictiekosten is, met als theoretische aanname dat zowel op de korte als op de lange termijn géén beheersmaatregelen zouden worden genomen. In de fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan worden de bedragen van verschillende begrotingsposten nader bepaald. Zo is het goed om er rekening mee te houden dat de precieze omvang van de werkvoorraad, de uiteindelijke inhoud van het sociaal plan en de kosten van de bedrijfsvoering, ondersteunende ICT en huisvesting voor substantiële wijzigingen kunnen zorgen. Dit maakt dat het bij het opleveren van het organisatie- en formatieplan in het voorjaar van 2017 mogelijk zal zijn om een beduidend nauwkeuriger beeld te geven van de te voorziene gezamenlijke frictiekosten. Deelnemers kunnen dit beeld dan gebruiken bij het identificeren van de frictiekosten voor de eigen organisatie en het nemen van individuele beheersmaatregelen.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bijdrage deelnemers aan OD	8.866.000	8.866.000	8.691.000	8.516.000	8.341.000	8.166.000	8.166.000
Loonsom en vervoerskosten primair proces en overige kosten	-6.006.000	-6.006.000	-6.006.000	-6.006.000	-6.006.000	-6.006.000	-6.006.000
Bijdrage ICS	-625.000	-625.000	-625.000	-625.000	-625.000	-625.000	-625.000
VTH applicatie	-500.000	-500.000	-500.000	-500.000	-500.000	-500.000	-500.000
<i>Gezamenlijke frictiekosten, zonder beheersmaatregelen</i>	<i>1.735.000</i>	<i>1.735.000</i>	<i>1.560.000</i>	<i>1.385.000</i>	<i>1.210.000</i>	<i>1.035.000</i>	<i>1.035.000</i>

5.7 Fiscale aspecten

Voor wat betreft de fiscale aspecten worden geen extra kosten verwacht. De Omgevingsdienst IJsselland opteert voor de status van ondernemerschap in de zin van de wet op de omzetbelasting. Hierdoor kan de btw in rekening worden gebracht bij de deelnemers, die dit vervolgens via het btw-compensatiefonds kunnen declareren.

Zolang de Omgevingsdienst alleen wettelijke taken uitvoert, kan er gebruik worden gemaakt van een vrijstelling van de vennootschapsbelasting (VPB). Dit dient in 2017 goed geregeld en vastgelegd te worden. Ook als er op een later moment andere taken ondergebracht worden bij de Omgevingsdienst, dient elke keer goed bekeken worden of dit onder de vrijstelling valt. Ook het alliantiepartnerschap voor bedrijfsvoering-ICT-huisvesting moet getoetst worden aan de VPB, dit in het derde kwartaal van 2016.

³ Methodiek indicatie gezamenlijke frictiekosten: rij 1 bevat het totaalbedrag van de exploitatiebegroting 2018. In rij 2, 3 en 4 worden hier de kosten vanaf getrokken die van ieders individuele begroting direct 'verhuizen' naar de begroting van de Omgevingsdienst. Voor de VTH applicatie geldt dat deze kosten de afgelopen jaren nog niet in de begrotingen zijn verwerkt (omdat besluit recent is genomen en kosten nog gemaakt zullen gaan worden), maar dat deze kosten voor de komende jaren wel in ieders begroting zouden worden opgenomen (ook als er geen Gemeenschappelijke Regeling zou worden opgericht).

5.8 Reserves en voorzieningen

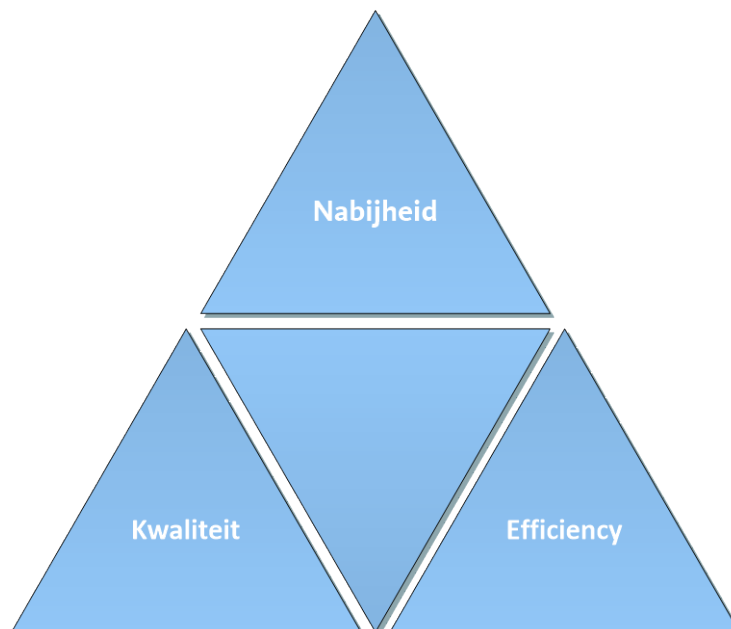
Het algemeen bestuur stelt bij oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling financiële richtlijnen vast met betrekking tot de reserves en voorzieningen van de Omgevingsdienst en benoemt daarbij een aan te houden noodzakelijk niveau van de algemene reserve, passend bij het risicoprofiel van de omgevingsdienst. Het resultaat over enig jaar wordt op basis van de vastgestelde richtlijnen bestemd. Dit kan er toe leiden dat deze toegevoegd of onttrokken wordt aan de algemene reserve. In overleg met het algemeen bestuur wordt gemonitord dat de algemene reserve niet te laag blijft maar ook niet te hoog wordt.

6 De expertisegerichte organisatie

6.1 Streven naar duurzame balans

Hoewel de directe aanleiding tot vorming van de Gemeenschappelijke Regeling voortkomt vanuit de in Den Haag vastgestelde wet VTH, wordt er in Ijsselland met overtuiging gebouwd aan het verder versterken van de gezamenlijke dienst. Waar de huidige structuur van de RUD primair geografisch is bepaald, is de organisatiestructuur van de Omgevingsdienst Ijsselland als een directiemodel met teams Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en Advies primair gebaseerd en gericht op competenties en expertise. Vanuit organisatorisch perspectief is de kern van de verandering dat de prestaties van de medewerkers en de inzet van benodigde middelen niet meer vallen onder de verantwoordelijkheid van de managers van de twaalf deelnemende organisaties, maar onder de verantwoordelijkheid van de managers van de Omgevingsdienst.

Bij het geven van vorm en inhoud aan de expertisegerichte en gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, wordt in Ijsselland voortdurend gezocht naar een duurzame balans tussen nabijheid (lokale binding), kwaliteit en efficiency. Dit wordt weergegeven in de volgende figuur, dat ook centraal staat in het onderzoeksrapport 'Evaluatie Gelders Stelsel van de Omgevingsdiensten: terugblik en perspectieven voor de toekomst'⁴. Leidende conclusie in dit rapport is dat nabijheid de dominante pijler is gebleken en dat de onmogelijkheid om in dit stelsel uniformiteit af te dwingen er toe leidt dat gezamenlijke stappen ter versterking van kwaliteit en efficiency relatief lastig te maken zijn.



⁴ Opgesteld door Lysias Advies, juli 2016.

Bij iedere deelnemer aan de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland leven zo de eigen ideeën, behoeften en wensen over de ideale balans in nabijheid, kwaliteit en efficiency. Op hoofdlijnen zijn deze goed met elkaar te verenigen, maar meer in detail lopen deze soms uiteen. Uitgangspunt is dat alle deelnemers elkaar helpen om recht te doen aan ieders ambities en begrenzingsen, maar dat van deelnemers ook kan worden gevraagd om op onderdelen over de eigen schaduw heen te springen. Vanuit dit perspectief wordt zoals in de volgende paragraaf beschreven invulling gegeven aan de balans tussen nabijheid, kwaliteit en efficiency van de Omgevingsdienst IJsselland .

6.2 Uitgangspunten nabijheid, kwaliteit en efficiency

Uitgangspunten nabijheid

De sterke lokale binding zoals deze de afgelopen jaren is opgebouwd in de RUD-netwerkstructuur, blijft in nationaal perspectief hét onderscheidend kenmerk van de Omgevingsdienst IJsselland.

- Voor *burgers en bedrijven* betekent dit dat zij in hun direct contact met het bevoegd gezag onverkort mogen rekenen op dezelfde kwaliteit en locatie (ofwel dezelfde front-office) van dienstverlening als zij gewend zijn.
- Ook kunnen *burgers en bedrijven, evenals bestuurders en ambtenaren van het bevoegd gezag*, er met recht op blijven vertrouwen dat de ambtenaren van de Omgevingsdienst de juiste kennis hebben van de lokale context en kenmerken (of dit nu gaat om kennis van het gebied of om kennis van ontwikkelingen in het bestuurlijk domein of in de ambtelijke organisatie) bij het milieubreed uitoefenen van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Voor alle medewerkers in het fysiek domein van de verschillende deelnemers, en met name voor de *medewerkers in bouw en ruimtelijke ontwikkeling*, blijft het belangrijk dat de medewerkers van de Omgevingsdienst nauw met hen samenwerken. Dit betekent bijvoorbeeld dat de medewerkers van de Omgevingsdienst collegiaal hun expertise inbrengen bij het opstellen van omgevingsplannen of andere opgaven die de implementatie van de Omgevingswet met zich meebrengt voor gemeenten en provincie. Een ander voorbeeld is dat deelnemers die hun proces voor bouw fundamenteel anders gaan inrichten, dit - waar opportuun - doen in afstemming met de Omgevingsdienst.

Tot slot moeten bestuurders van het bevoegd gezag er op kunnen vertrouwen dat zij vroegtijdig en volledig worden geïnformeerd in de gevallen dat de Omgevingsdienst een zwaarwegende overtreding binnen het gebied van het betreffend bevoegd gezag constateert dan wel zij een zwaarwegende handhavingsinterventie, of verlening of onthouding van een zwaarwegende vergunning, voorbereidt. Zij mogen er van uitgaan dat de medewerkers van de Omgevingsdienst beschikken over de hiertoe noodzakelijke politieke sensitiviteit.

Binnen deze bestuurlijke kaders is het aan de ambtenaren van de gemeenten, provincie en de Omgevingsdienst om de hiertoe benodigde onderlinge samenwerking adequaat vorm te geven in dienstverleningsafspraken, werkprocessen en politiek-sensitief gedrag. In de fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan en de daaropvolgende fase van kwartiermaken wordt de manier van samenwerken in overleg met de provincie- en gemeentesecretarissen uitgewerkt en wordt het algemeen bestuur hier zorgvuldig over geïnformeerd.

Uitgangspunten kwaliteit

Terwijl bij sommige deelnemers de overtuiging leeft dat de huidige kwaliteit afdoende is, vinden de meeste deelnemers elkaar in het streven om de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het milieu te verhogen.

De Omgevingsdienst krijgt de opdracht mee om in haar manier van organiseren te borgen dat minimaal aan de landelijk geldende kwaliteitscriteria wordt voldaan.

We geloven dat de mensen met hun vakmanschap hét onderscheidend kapitaal zijn van de Omgevingsdienst IJsselland en we zetten nadrukkelijk in op het zijn van een eigentijdse en aantrekkelijke werkgever voor bestaande en mogelijk toekomstige medewerkers. Vertrekpunt is dat we vertrouwen in de kwaliteit en professionele werkhouding van onze medewerkers en we verantwoordelijkheden zo laag als mogelijk in de organisatie beleggen. We stimuleren en faciliteren medewerkers om kansen voor hun persoonlijke- en daarmee loopbaanontwikkeling te identificeren en te verzilveren. We stellen werknemers zoveel mogelijk in staat om zich te richten op de kern van hun werk, dit door ondersteunende faciliteiten zoals ICT en huisvesting zichtbaar en op een moderne manier in te richten op de behoeften van de werknemers en op de uitgangspunten van de organisatie. Medewerkers worden gefaciliteerd om hun kennis en kunde in onderlinge samenwerking door te ontwikkelen, te leren van elkaars werkmethoden en zo het individueel en gezamenlijk kwaliteitsniveau te verhogen.

Uitgangspunten efficiency

Deelnemers vinden elkaar in de overtuiging dat de Omgevingsdienst IJsselland sober en doelmatig moet opereren. Randvoorwaardelijk hierbij is het kunnen voldoen aan de bestuurlijke kaders voor nabijheid en de landelijk geldende kwaliteitscriteria.

De indicatieve exploitatiebegroting 2018 is nadrukkelijk opgesteld vanuit het oogpunt van doelmatigheid. In de eerste twee jaar na oprichting wordt geen bezuinigingsdoelstelling meegegeven, zodat de Omgevingsdienst de ruimte heeft om de continuïteit van dienstverlening vanuit de RUD-netwerkstructuur te borgen en een stevig fundament voor verdergaande organisatieontwikkeling te leggen. Realisatie van de beoogde structurele besparingen vanaf het jaar 2020 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, zoals dit past bij de bestuurscultuur in IJsselland.⁵

Terwijl deelnemers zich inspannen om de kosten voor de kortere termijn (zoals transitie,- en frictiekosten) te reduceren, worden gezamenlijke beslissingen in de eerste plaats genomen vanuit het perspectief dat de kosten op de langere termijn en in totaal zo laag mogelijk zijn.

⁵ In hoofdstuk 5 zijn deze uitgangspunten meer uitgebreid toegelicht en uitgewerkt.

6.3 Huisvesting

Het huisvestingconcept is optimaal ondersteunend aan het steeds verder ontwikkelen van de Omgevingsdienst IJsselland als expertisegerichte organisatie. Gerichte afweging van de uitgangspunten voor nabijheid, kwaliteit en efficiency leidt tot de volgende samenvatting van de huisvestingsbehoefte:

- Voor *burgers en bedrijven* is het van cruciaal belang dat zij in hun direct contact met het bevoegd gezag onverkort mogen rekenen op dezelfde kwaliteit en locatie van dienstverlening als zij gewend zijn.
- Voor de ontwikkeling van de *medewerkers* is het zwaarwegend dat zij primair gaan samenwerken op basis van gedeelde competenties en expertise en dat zij worden gefaciliteerd om elkaar op deze grondslag te ontmoeten.
- Voor een effectieve en efficiënte sturing op prestaties en middelen is het cruciaal dat het de *managers* worden gefaciliteerd om hun medewerkers zowel individueel als collectief gezamenlijk te zien.

Deze samengevatte huisvestingsbehoefte en de keuze voor het huisvestingconcept komen voort uit een proces dat bestaat uit drie stappen. Als eerste stap is bij het ontwikkelen van de businesscase eind 2015-begin 2016 een drietal criteria voor het huisvestingconcept geformuleerd. Als tweede stap is bij het opstellen van het bedrijfsplan een drietal scenario's (oplopend van overwegend lokale huisvesting naar overwegend centrale huisvesting) afgewogen aan de hand van een uitwerking van de drie criteria. Als derde stap heeft een definitieve beoordeling plaatsgevonden vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie, een indicatie van de financiële implicaties en de visie van het kabinet zoals verwoord door de staatssecretaris in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer d.d. 14 september 2015. De uitkomsten van ieder van deze stappen presenteren wij in bijlage E.

In de kern bestaat het huisvestingconcept van de Omgevingsdienst IJsselland uit ongeveer 49 flexibele werkplekken op een centrale locatie en 16 flexibele werkplekken bij de deelnemers. Deze indicatieve aantallen zijn gebaseerd op grove aannames en zullen bij de uitwerking van het huisvestingsconcept in de fase van het organisatie-en formatieplan nader worden gepreciseerd. In deze fase wordt ook bepaald welke deelnemer of combinatie van deelnemers zal optreden als alliantiepartner voor het verzorgen van de centrale huisvesting (en ondersteunende ICT en bedrijfsvoering) voor de Omgevingsdienst IJsselland.

6.4 ICT

De Omgevingsdienst IJsselland levert in samenwerking met partners VTH-diensten aan burgers, bedrijven en instellingen. Voor de informatievoorziening in het primaire proces (Vergunningen, Toezicht, Handhaving) is het dan ook van strategisch belang dat alle partners in het ketenproces, beschikken over dezelfde digitale informatie. Dan hebben we het niet alleen over alle betrokken overheidsorganen, maar uiteindelijk ook over de digitale communicatie met de klant.

Samen met de elf gemeenten en de provincie is daarom eind 2015 gekozen voor het realiseren van een centrale VTH-informatievoorziening. In paragraaf 4.6 is de opzet en aanpak van de centrale VTH-informatievoorziening beschreven.

Volgens de planning gaan de eerste milieumedewerkers begin 2017 aan de slag met het nieuwe systeem. Medio 2017 zullen alle milieumedewerkers er mee kunnen werken. Daarna wordt in een vervolgproject verder gegaan met de VTH-taken van de medewerkers van de bevoegde gezagen die met hetzelfde systeem gaan werken.

Met deze investering realiseren we de volgende doelen:

- De dienstverlening van de Omgevingsdienst (in het ketenproces) verloopt zaakgericht en daarmee volledig digitaal.
- Gebruikers kunnen tijd- en plaats onafhankelijk toegang krijgen over alle informatie die nodig is voor de VTH-werkprocessen'.
- De processen en registratie van gegevens zijn door de gebruikers van de centrale informatievoorziening vergaand gestandaardiseerd.
- Alle deelnemers beschikken over hetzelfde niveau van informatievoorziening.
- Er wordt voldaan aan de landelijke standaarden voor digitale dienstverlening (GEMMA, Archiefwet en dergelijke).
- Met alleen de centrale VTH-informatievoorziening is niet het gehele primaire proces afgedekt. De Omgevingsdienst IJsselland heeft ook behoefte aan specialistische applicaties op het terrein van geluidsmetingen, bodem, asbest en dergelijke. Voor deze applicaties is het niet nodig om met de ketenpartners dezelfde keuzes te maken. Anderzijds zal de Omgevingsdienst IJsselland niet veel anders nodig hebben dan er nu al bij de bevoegde gezagen in gebruik is.

Naast ICT-ondersteuning voor de primaire processen heeft de Omgevingsdienst IJsselland ook ICT nodig voor generieke doelen en ondersteunende en besturende processen. Denk aan ICT-werkplekken met e-mail, agenda en office-functionaliteit. Voor de bedrijfsvoering is behoefte aan bijvoorbeeld een HR-systeem, een financiële applicatie en dergelijke. Wat de Omgevingsdienst IJsselland aanvullend op de centrale VTH-informatievoorziening nodig heeft is in beeld gebracht met input van milieumedewerkers uit IJsselland. Die inventarisatie vormt de basis om te bezien of één van de deelnemers die ICT-diensten kan aanbieden. Het is de bedoeling dat de medewerkers van de Omgevingsdienst IJsselland op de dag van indiensttreding kunnen beschikken over deze voorzieningen. Het is de bedoeling dat de medewerkers van de Omgevingsdienst IJsselland op de dag van indiensttreding kunnen beschikken over deze voorzieningen.

6.5 Organisatorische kenmerken

De Omgevingsdienst IJsselland is ontstaan uit de RUD netwerksamenwerking (Overijssels model) met als belangrijke waarden lokale binding en regionale bundeling. Die waarden zijn ook voor de Omgevingsdienst IJsselland belangrijke ankers om zijn positie als nieuwe organisatie binnen het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen te bepalen en vorm te geven. De volgende kenmerken zijn tekenend voor de Omgevingsdienst IJsselland:

- De Omgevingsdienst IJsselland is een uitvoeringsorganisatie waarin kennis en ervaring over vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van het omgevingsrecht, toegespitst op het basistakenpakket + voor milieu, worden gebundeld en geborgd, in het belang van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Door deze bundeling kan een hoogwaardiger kwaliteitsniveau van de

uitvoering van taken worden bereikt dan bij de afzonderlijke deelnemers mogelijk is. Het te realiseren kwaliteitsniveau stellen de deelnemers gezamenlijk vast.

- De Omgevingsdienst IJsselland is extern gericht en omgevingsbewust en heeft structureel werkrelaties georganiseerd met zijn deelnemers en organisaties zoals de veiligheidsregio/brandweer, waterschappen, GGD en andere omgevingsdiensten.
- Ten behoeve van een efficiënte en effectieve uitvoering harmoniseren de deelnemers zo veel mogelijk hun interne taken en processen en geven de Omgevingsdienst IJsselland een passend mandaat voor de overgedragen taken.
- Relaties en contacten met de deelnemers c.q. opdrachtgevers (bestuurlijk en ambtelijk) en de bedrijven zijn goed geborgd. De frontoffice blijft bij de gemeentelijke of provinciale organisatie, tenzij deze de Omgevingsdienst IJsselland opdragen om de frontoffice te verzorgen.
- De Omgevingsdienst IJsselland is een (kosten)efficiënte organisatie die op transparante wijze verantwoording aflegt aan zijn deelnemers c.q. opdrachtgevers en bedrijfsmatig stuurt op proces en resultaat.
- De Omgevingsdienst IJsselland is een flexibele organisatie die in staat is adequaat in te spelen op maatwerkopdrachten van deelnemers en een wisselend werkaanbod.
- De Omgevingsdienst wordt aangestuurd op basis van het principe van integraal management, flexibele inzet van medewerkers (op taken en werkvoorraad) en sturing op meetbare prestaties en resultaten.
- Medewerkers zijn taakvolwassen en omgevingsbewust. Verantwoordelijkheden worden laag in de organisatie belegd waardoor professionele ruimte ontstaat om te handelen binnen de vastgestelde bestuurlijke kaders. Medewerkers krijgen de ruimte om zich hierin te ontwikkelen.

6.6 Hoofdstructuur

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. Dit geven wij grafisch weer in de volgende figuur.

Ondersteuning vanuit de staf voor de zogeheten PIOFACH taken (personeel, ICT, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting) wordt verricht door medewerkers in eigen dienst en door externe inzet die wordt betrokken bij de eind 2016 te selecteren alliantiepartner of alliantiepartners voor bedrijfsvoering, ICT en huisvesting.

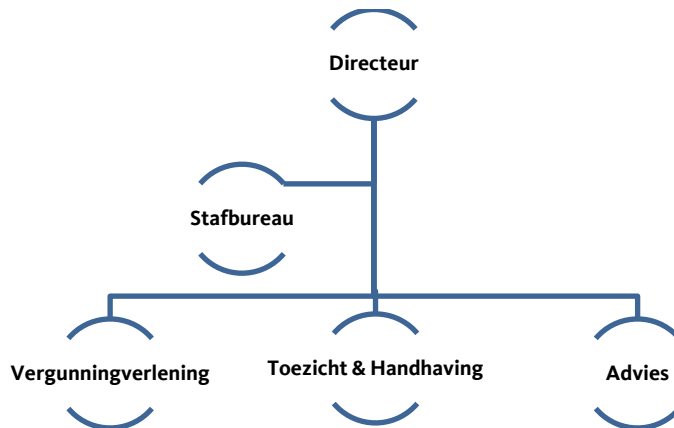
De controller treedt tevens op als hoofd bedrijfsbureau.

De drie managers krijgen expliciet de verantwoordelijkheid voor het op regionaal niveau onderhouden van contacten met de opdrachtgevers en zo het blijvend stimuleren en faciliteren van lokale binding. Daarvoor wordt accounthouderschap vastgelegd, volgens een nader te bepalen verdeling in regio's binnen IJsselland. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

De specialistische taken worden ondergebracht in het team Advies. Dit is een afzonderlijk team dat op onderdelen advies uitbrengt aan de teams Vergunningen en Toezicht & Handhaving, dan wel zelfstandig de door de deelnemers opgedragen producten levert.

De juridische medewerkers voor het primair proces worden ondergebracht in de (vak)teams dicht op de primaire processen.

Juridische expertise ter ondersteuning aan de gehele organisatie wordt ondergebracht in het team Advies. Afhankelijk van de inbreng van taken door de bevoegde gezagen worden klachtafhandeling en bezwaar & beroep ook in het team Advies geplaatst. Een alternatief voor deze taakvelden is onderbrengen binnen de staf. Dit organisatieprincipe is mede afhankelijk van de uiteindelijke omvang van juridische capaciteit. Een beperkte omvang (en daarmee kwetsbaarheid voor inzet) kan reden zijn om alle juristen centraal in de staf onder te brengen.

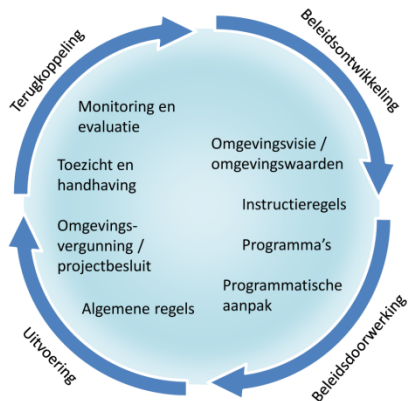


6.7 Ontwikkelopgaven 2018-2020

Het in de praktijk tot een succes maken van de transitie van de netwerkstructuur naar de Omgevingsdienst als openbaar lichaam vormt een forse veranderopgave. Het management- team krijgt de opdracht mee om deze veranderopgave in de eerste drie jaar te realiseren. Begin 2018 legt het managementteam aan het algemeen bestuur een voorstel voor waarin zij beschrijft op welke manier zij vorm en inhoud geeft aan de volgende drie cruciale ontwikkelopgaven voor de periode 2018-2020:

- *Het borgen en doorontwikkelen van politieke sensitiviteit en lokale binding (nabijheid).* Het niveau van service- en dienstverlening zoals zich dit met het kenmerk 'lokale binding' heeft ontwikkeld in de netwerkstructuur, wordt door de Omgevingsdienst als uitgangspunt genomen en waar mogelijk verbeterd. Wanneer de medewerkers vanaf 2018 niet meer in dienst zijn van de gemeenten en provincie maar van de Omgevingsdienst, vraagt het borgen en doorontwikkelen van de noodzakelijke politieke sensitiviteit om specifieke maatregelen in de manier van organiseren.
- *Het vormen van één organisatie.* Medewerkers tonen zich in de huidige netwerkstructuur – begrijpelijkerwijs - vooral gehecht en loyaal aan de gemeenten en provincie waar zij in dienst zijn. Het kost tijd en inspanning om de verschillende culturen van werken en werkwijzen om te vormen tot één nieuwe gezamenlijke cultuur en manier van werken. Ook is het kwaliteitsniveau niet over de hele linie gelijk. Voor de nieuwe organisatie is het van belang dat alle medewerkers een goed kwaliteitsniveau hebben. Dit gaat niet vanzelf en de eerste drie jaren zal daar nadrukkelijk aandacht voor moeten zijn. Ook moet er gekeken worden wat te doen als het gewenste kwaliteitsniveau in sommige situaties niet gehaald wordt.
- *Anticiperen op nieuwe en wijzigende wetgeving.* De Omgevingswet is aangenomen door de Eerste en Tweede Kamer en treedt naar verwachting in 2019 in werking. Het jaar 2016 staat bij veel

gemeenten en provincies in het teken van het verkennen van de impact van de Omgevingswet op de manier van organiseren en presteren en de jaren 2017 en 2018 staan in het teken van de transitie. Een van de leidende beginselen is dat de nieuwe kerninstrumenten specifiek gerangschikt zijn in de cyclus van beleid en uitvoering (zie onderstaande figuur). Voor de gemeente, provincie en Omgevingsdienst - en overigens ook voor uitvoeringsorganisaties zoals de GGD en de Veiligheidsregio - leidt dit tot de vraag welke mate en manier van samenwerken het beste bijdraagt aan het voldoen aan de eisen en het verzilveren van de kansen van deze majeure wetswijziging. Een voorbeeld is dat gemeenten en provincie bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie op een meer eigentijdse en gedigitaliseerde manier gebruik maken van de kennis en ervaring die de Omgevingsdienst opdoet in de uitvoeringspraktijk. Ook voor de wet VTH en wet private kwaliteitsborging voor het bouwen is het belangrijk dat gemeenten, provincie en de Omgevingsdienst zich een beeld en oordeel vormen van de mogelijke betekenis voor het leveren van maatschappelijke prestaties en de manier van samenwerken.



6.8 Aard en omvang ondersteunende taken

Om vanaf de start in 2018 op een volwaardige verantwoorde manier te kunnen functioneren als openbaar lichaam, is het noodzakelijk dat de Omgevingsdienst beschikt over een voldoende solide staforganisatie. Vanuit het oogpunt van efficiency geldt hierbij dat taken of delen van taken die voor een adequate bedrijfsvoering niet direct in eigen huis uitgevoerd hoeven worden, worden belegd bij de eind 2016 te selecteren alliantiepartner of alliantiepartners. Dit gaat vooral om (delen van de) taken voor secretariaat en administratie, personeel en organisatie, communicatie, planning & control (financiën), juridische expertise en automatisering en ICT. In de volgende tabel presenteren wij de aard en omvang van de formatieve overhead in directe dienst van de Omgevingsdienst IJsseland per 1 januari 2018.

Funcities	Omvang (in fte)
Directie en management	4,0
Concerncontroller en ondersteuning directie	3,0
Secretariaat en administratie	1,2
Personeel en organisatie	1,4
Planning en kwaliteitsmanagement	2,1
Automatisering/ICT	0,9
Totale	12,6

7 Volgende fase in de transitie

7.1 Organisatie-en formatieplan en rol Bijzondere Ondernemingsraad

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 en uitwerking van de governance. De Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) wordt gevraagd om advies uit te brengen over het organisatie- en formatieplan. De coördinerend secretaris treedt namens de deelnemers op als WOR-bestuurder.

Verschillende deelnemers hebben de intentie om uitvoerende VTH-taken ruimhartig in te brengen in de Omgevingsdienst om zo een robuuste organisatie te bouwen die goede kwaliteit levert en efficiënt werkt. Voorwaarde voor het daadwerkelijk inbrengen van deze taken is dat de governance (met bijzondere aandacht voor opdrachtgever- en opdrachtnemerschap en de P&C-cyclus) helder is omschreven en bestuurlijk is vastgesteld. Dit geldt ook voor het mandaatbesluit. De Omgevingsdienst garandeert de continuïteit van de manier van uitvoering van de specialistische taken. Dit bijvoorbeeld door taken en werkzaamheden in de eerste tijd blijvend te beleggen bij de mensen die overgaan.

Met het doel een eerste beeld te geven bij de aard en omvang van het organisatie-en formatieplan, presenteren wij hieronder een indicatieve inhoudsopgave.

Managementsamenvatting

1 Inleiding

- 1.1 Achtergrond en aanleiding
- 1.2 Karakter organisatie-en formatieplan
- 1.3 Aanpak opstellen organisatie-en formatieplan

2 Profiel van de Omgevingsdienst IJsselland

- 2.1 Missie en visie
- 2.2 Strategie
- 2.3 Bedrijvenbestand

3 Governance

- 3.1 Mandaatbesluit
- 3.2 Opdrachtgever-opdrachtnemerschap (OGON)
- 3.3 Planning & control cyclus (P&C)
- 3.4 Ambtelijk besturingsmodel
- 3.5 Directeur en managementteam

4 Primaire taken en formatie

- 4.1 Basistaken, facultatieve taken voor deelnemers en facultatieve taken voor derden

- 4.2 Producten- en dienstencatalogus
- 4.3 Hoofdprocessen en kwaliteit
- 4.4 Genormeerde formatie primaire taken per 1 januari 2018

- 5 Organisatiemodel**
- 5.1 Uitwerking van de organisatiestructuur
- 5.2 Kerntaken en omvang van de afdelingen
- 5.3 De staf
- 5.4 Externe samenwerking
- 5.5 Ondernemingsraad

- 6 Kaders ontwikkelopgaven 2018-2020**
- 6.1 Borgen en doorontwikkelen politieke sensitiviteit
- 6.2 Vormen van één organisatie
- 6.3 Anticiperen op wetgeving

- 7 Functiehuis**
- 7.1 Uitgangspunten
- 7.2 Functieboeken
- 7.3 Tijdelijke formatie en flexibele schil

- 8 Volgende fase in de transitie: kwartiermaken**
- 8.1 Plaatsing medewerkers
- 8.2 Inrichten bedrijfsvoering
- 8.3 Uitwerking regelingen
- 8.4 Communiceren burgers, bedrijven en partners

7.2 Sociaal plan en rol Bijzonder Georganiseerd Overleg

In het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO) wordt het sociaal plan opgesteld, de rol van voorzitter wordt vervuld door de voorzitter van het bestuur. Het bestuur wil de volgende uitgangspunten inbrengen in het overleg met de vakbonden:

- In principe is de formatie en de mensen die een deelnemer inbrengt maximaal gelijk aan de taken die van die deelnemer overgaan naar de Omgevingsdienst IJsselland.
- Als er sprake is van meer formatie dan bezetting, brengt de deelnemer de resterende formatie in de vorm van vacaturegeld in. Dit geldt zolang als er gewerkt wordt volgens de methodiek van inputfinanciering.
- Medewerkers die overgaan hebben een werkgarantie in die zin dat ze geplaatst worden in de Omgevingsdienst.
- Voor de gemeentelijke medewerkers in het primair proces geldt dat de medewerker waarvan het takenpakket voor twee derde (2/3) deel of meer bestaat uit taken die overgaan naar de Omgevingsdienst, in principe mee overgaat naar de Omgevingsdienst. Voor wat betreft plaatsing van medewerkers in het secundair proces worden bij het opstellen van het sociaal plan nadere afspraken gemaakt.

- Zo nodig (als de formatie die hoort bij de betreffende medewerkers groter is dan de formatie die hoort bij het in te brengen takenpakket) zorgt de deelnemer vóór de overgang van medewerkers dat taken intern zo herschikt zijn, dat de formatie en taken bij elkaar passen.
- Bij hoge uitzondering en alleen als het totaalplaatje de ruimte daartoe biedt (als de totale formatie die bij de ingebrachte taken hoort groter is dan de totale formatie van ingebrachte medewerkers), wordt in overleg met de (beoogd) directeur van de Omgevingsdienst gekeken of inbreng van een ruimere formatie (medewerkers en bekostiging) mogelijk is en onder welke voorwaarden. Dit vanuit het perspectief om de frictiekosten gezamenlijk zo laag mogelijk te houden.
- Voor de provinciale medewerkers geldt dat er bij de provincie eerst een apart proces gevolgd wordt, waarmee bepaald wordt welke medewerker naar welke Omgevingsdienst gaat. Door het doorlopen van dit preallocatie proces worden zij per definitie geplaatst bij de Omgevingsdienst.
- In het plaatsingsproces bij de Omgevingsdienst heeft iedereen een status, die wordt bepaald door het Sociaal Plan voor de Omgevingsdienst.
- Voor het geval dat er meer medewerkers voor een bepaalde functie in aanmerking komen dan dat daar formatie voor beschikbaar is, wordt er geplaatst op basis van de daarover op te nemen regels in het sociaal plan, zoals bijvoorbeeld het afspiegelingsbeginsel (leeftijdscohorten en anciënniteit). Eventuele overbezetting leidt tot herplaatsing binnen de Omgevingsdienst: in eerste instantie op een passende functie en in tweede instantie op een geschikte functie.
- Als na plaatsing blijkt dat er vacatures zijn binnen het primaire of ondersteunende proces, worden deze eerst intern opengesteld bij de 12 deelnemers.

7.3 Selectie managers

De managersfuncties in de nieuwe organisatie worden ingevuld op basis van werving en selectie. Conform de uitgangspunten voor de frictiekosten geldt dat de Omgevingsdienst zich nadrukkelijk openstelt voor de kandidatuur van managers van de deelnemers.

7.4 Rechtspositie

Voor iedereen in de nieuwe organisatie geldt één en dezelfde rechtspositie. Hiertoe is in het Bijzonder Georganiseerd Overleg afgesproken dat aansluiting wordt gezocht bij de landelijk vastgestelde CAR-UWO. Hiermee heeft de Omgevingsdienst IJsselland een (landelijk) geüniformeerde rechtspositie.

In het op te stellen sociaal plan worden afspraken gemaakt over wat te doen met verschillen in de rechtspositie van de latende organisatie en van Omgevingsdienst IJsselland (de CAR-UWO). Uitgangspunt voor het sociaal plan is het borgen van werkgelegenheid en het bewaken dat medewerkers er –alle plussen en minnen opgeteld- financieel niet op achteruitgaan. Daar waar het nodig is om afspraken te maken over afkoop, is het uitgangspunt dat de latende organisatie deze afspraken maakt en financiert voordat de medewerker overgaat.

Daar waar nodig wordt aanvullend op de CAR-UWO een set van passende (sobere) regelingen gemaakt. Voorbeelden zijn een werktijdenregeling en een regeling voor de jaargesprekken.

Bijlagendocument Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

Plaats	Plaats
Datum	14 oktober 2016
Referentie	2016030/ORYW2-OBP2-BO/MHV/ECO

T 035 543 43 43
F 035 543 43 44
info@atosborne.nl
www.atosborne.nl

Inhoudsopgave bijlagendocument

A	Achtergrondinformatie mandatering	3
B	Vergelijking formatieve overhead	11
C	Vergelijking niet-formatieve overhead	12
D	Onderbouwing ontwikkelbudget	13
E	Ontwikkelproces huisvestingconcept	14

Bijlage A. Achtergrondinformatie mandatering

Inleiding

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst IJsselland dient ook een bevoegdheidsvraagstuk beantwoord te worden, namelijk: *op welke manier krijgt de Omgevingsdienst IJsselland de bevoegdheden die nodig zijn om te kunnen functioneren?* In de volgende fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan wordt hiertoe het concept mandaatbesluit opgesteld. Het is vervolgens aan het bestuur van ieder van de deelnemers afzonderlijk om te bepalen of zij zich bij de start van de Omgevingsdienst per 1 januari 2018 committeert aan dit concept mandaatbesluit.

Met deze autonomie van iedere deelnemer als vertrekpunt, wordt in het bedrijfsplan aangegeven dat het verkrijgen van een ruime mandatering randvoorwaardelijk is voor de Omgevingsdienst om de beoogde besparingen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Dit roept de vraag op wat dan wordt bedoeld met 'ruime mandatering'. Met deze bijlage geven we ter beeldvorming graag achtergrondinformatie over wat mandatering inhoudt en geven we meer tekst en uitleg over het verschil tussen een ruim mandaat en een beperkt mandaat.

Deze bijlage bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf zal samenvattend inzichtelijk worden gemaakt welk antwoord op bovengenoemde vraag over het bevoegdheidsvraagstuk gegeven kan worden. De daarop volgende paragrafen zullen deze eerste paragraaf aanvullen. Zo zal in de tweede paragraaf een figuur worden besproken waarin de beantwoording van de vraag schematisch is weergegeven. In de derde, laatste paragraaf zal stil worden gestaan bij de verschillende antwoorden, de details en gevolgen van de bevoegdheidsvraag voor de oprichting van de Omgevingsdienst IJsselland.

1 Introductie mandatering

Een gebruikelijke vorm voor het geven van bevoegdheden aan een Omgevingsdienst is door middel van mandatering. Mandatering is een vorm van bevoegdheidstoedeling waarbij de deelnemende gemeenten de Omgevingsdienst machtigen namens hen bevoegdheden uit te oefenen. Dit betekent dat de Omgevingsdienst in naam van de gemeente bevoegdheden uitoefent. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheid. De wet hoeft niet voor te schrijven dat mandaat mogelijk is. De hoofdregel is (namelijk) dat dit in principe altijd mogelijk is.

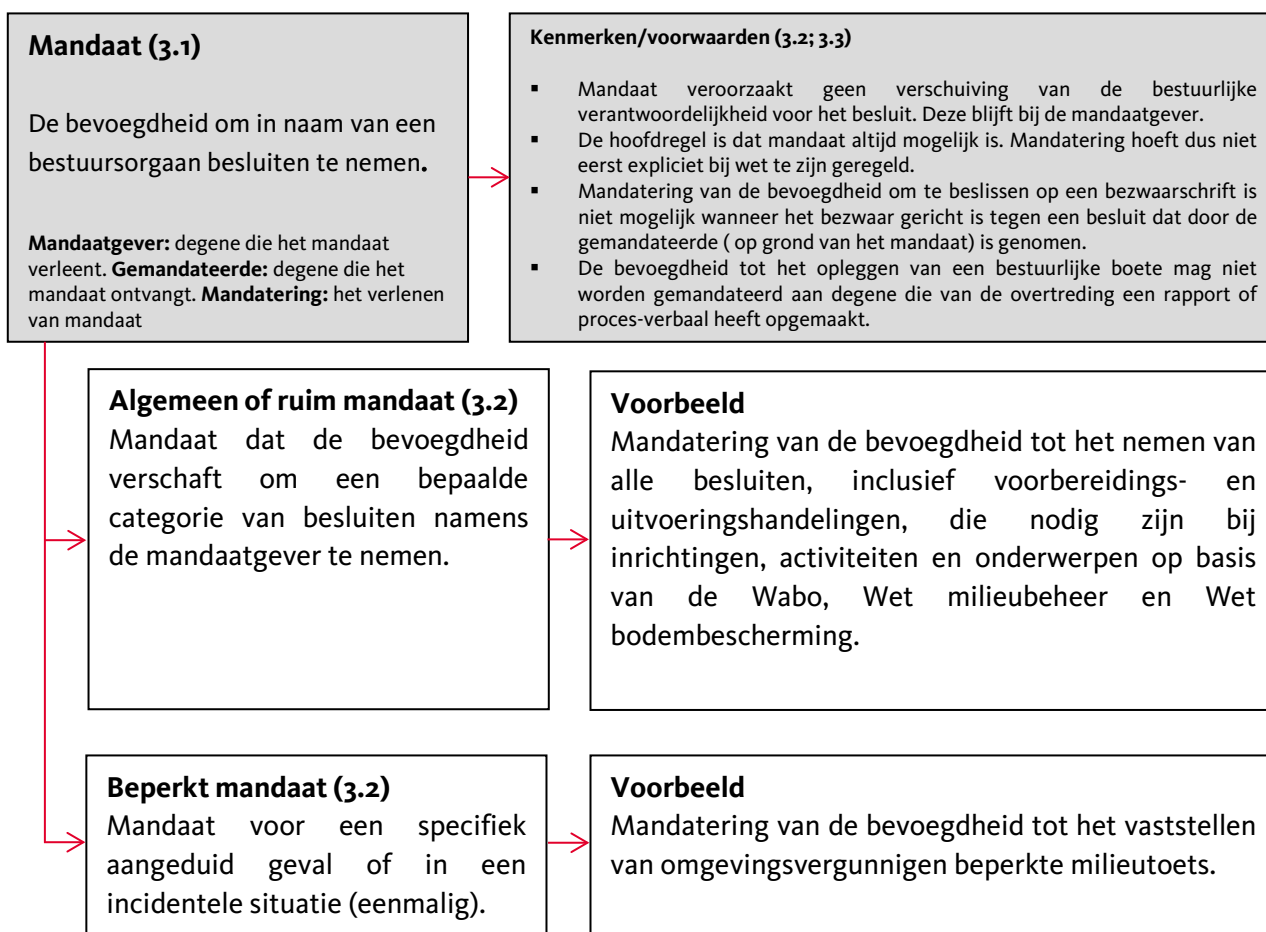
Waar de wet niet van belang is bij de vraag of mandaat mag worden verleend, kan deze wel voorschriften stellen aan een mandaat afhankelijk van de gekozen vorm. Er bestaan twee vormen mandaat, namelijk een algemeen/ruim mandaat of een bijzonder/beperkt mandaat. De wet schrijft voor een algemeen mandaat voor dat deze alleen schriftelijk kan worden verleend, maar ook alleen schriftelijk kan worden ingetrokken. De keuze voor een bepaalde vorm van mandaat heeft dus gevolgen voor de voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

Daarnaast heeft de keuze voor een bepaalde vorm mandaat ook gevolgen voor de handelsmogelijkheden van degene die het mandaat heeft gekregen, de Omgevingsdienst. Hoe ruimer of algemener het mandaat, des te meer handelingsruimte de Omgevingsdienst krijgt. Vaak krijgt een ruim mandaat vorm door voor een bepaalde categorie van bevoegdheden een mandaat te verlenen.

Bijvoorbeeld de mandatering van de bevoegdheid tot het nemen van alle besluiten, inclusief voorbereidings- en uitvoeringshandelingen, die nodig zijn bij inrichtingen, activiteiten en onderwerpen op basis van de Wabo, Wet milieubeheer en Wet bodembescherming. Een bijzonder of beperkt mandaat biedt geen ruimte aan de gemandateerde. Deze mag namelijk maar één taak uitvoeren. Een beperkt mandaat kan bijvoorbeeld zijn: mandatering van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingsvergunningen beperkte milieutoets.

2 Mandatering in het kort (samenvatting)

Het hieronder weergegeven schema behandelt de belangrijkste aspecten van de bevoegdheidstoedeling door middel van mandatering. De nummers in de verschillende cellen verwijzen naar de onderdelen van paragraaf B.3



Naast dit overzicht van de belangrijkste aspecten van mandatering kan de werking, reikwijdte en gevolgen van het verlenen van mandaat ook worden 'samengevat' in een aantal vragen. Deze vragen, maar ook de antwoorden daarop, zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Belangrijkste vragen over mandatering		
Vragen	A mandateert aan B (al dan niet ondergeschikte) <i>A: deelnemende gemeente</i> <i>B: directeur Omgevingsdienst</i>	Awb
Is mandatering toegestaan? Zo ja, aan wie? Aan een ondergeschikte van A?	Ja, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.	Artikel 10:3
Aan een niet ondergeschikte van A?	Instemming nodig van de niet-ondergeschikte. Dit geldt voor B.	Artikel 10:4
Mandaatverlening schriftelijk of mondeling?	Algemeen mandaat moet schriftelijk.	Artikel 10:5 lid 2
Wie ondertekent het besluit?	B namens/voor A.	Artikel 10:10
Kan A de bevoegdheid nog zelf uitoefenen?	Ja.	Artikel 10:17
Is A bevoegd aan B 'aanwijzingen' te geven?	Ja, zowel algemene en bijzondere instructies. Ook aan niet ondergeschikte gemandateerden als B.	Artikel 10:6 lid 1
Wanneer kan A het mandaat beëindigen?	Te allen tijde.	Artikel 10:8 lid 1
Als B besluit, wie is dan uiteindelijk voor het besluit verantwoordelijk?	A	-
Aan wie worden de rechtsgevolgen van het besluit van B toegerekend?	Aan A, dan wel het lichaam waarvan A deel uitmaakt.	Artikel 10:2
Waartegen kan een belanghebbende bezwaar maken?	Tegen het besluit van A, aan wie het juridisch wordt toegerekend.	Artikel 10:2
Wie is er bij beroep de verwerende partij?	A, die zich wel kan laten vertegenwoordigen door B	Artikel 10:1 en 10:2

3. Mandatering meer uitgebreid (verdiepende beschouwing)

In aanvulling op voorgaande paragrafen zal in dit laatste onderdeel uitgebreider stil worden gestaan bij de volgende drie vragen:

- Wat is een mandaat? (3.1)
- Wat is een ruim mandaat? (3.2)
- Wat zijn de kansen en risico's voor de deelnemende gemeenten en de Omgevingsdienst bij de verlening van een ruim mandaat? (3.3)

De beantwoording van deze vragen heeft minder uitgebreid al plaats gevonden in de paragrafen 1 en 2. Wanneer daar aspecten onbeantwoord zijn gebleven, gezien de compactheid van beantwoording, worden deze in hier uitgebreid.

3.1 Wat is een mandaat?

Mandaat is een van de drie vormen van bevoegdheidsverkrijging die binnen het bestuursrecht worden onderscheiden. De andere twee zijn attributie en delegatie.¹ Bij *mandaat* is er sprake van het machtiging van een bevoegdheid.

In tegenstelling tot de andere vormen van bevoegdheidsverkrijging vindt bij mandaat geen verschuiving plaats van de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming of worden er bevoegdheden overgedragen.

¹ In appendix I worden de begrippen attributie en delegatie verder toegelicht.

Bij een mandaat wordt (namelijk) door de mandaatgever aan de gemandateerde opgedragen om in zijn naam beslissingen te nemen of handelingen te verrichten.² Zo wordt mandaat in Artikel 10:1 Awb ook omschreven.

Artikel 10:1 Awb

Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.

Deze wijze van bevoegdheidsverkrijging leidt er toe dat de verantwoordelijkheid voor de besluiten bij de mandaatgever blijft. Artikel 10:2 Awb omschrijft in het verlengde hiervan dat een door de gemandateerde, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.³

3.2 Wat is een ruim mandaat?

De algemene begrenzing van een mandaat is dat een mandaat van bestuursbevoegdheden steeds mogelijk is (er hoeft geen wettelijke grondslag te bestaan), tenzij in het wettelijk voorschrift waarop de bevoegdheid berust anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandatering. Dit is geregeld in artikel 10.3 Awb. In het tweede lid daarvan staat dat sommige bevoegdheden niet kunnen worden gemandateerd. Voorbeelden zijn het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of het vernietigen dan wel het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan. Lid 3 en lid 4 van dit artikel stellen enkele voorwaarden aan de mandaatverlening met betrekking tot het beslissen op een bezwaarschrift en het opleggen van een bestuurlijke boete. Zo mag er geen mandaat worden verleend tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek tot direct beroep bij de bestuursrechter aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zicht krachtens mandaat heeft genomen. Daarnaast mag er geen mandaat tot opleggen van een bestuurlijke boete worden verleend aan degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.⁴

Wanneer het verlenen van een mandaat op grond van artikel 10:3 Awb is toegestaan, bepaalt artikel 10:5 Awb de vorm van het mandaat. In dit artikel wordt in lid 1 de mogelijkheid gegeven om een algemeen mandaat of een mandaat voor een bepaald geval te geven.⁵

Een mandaat is *algemeen* wanneer het de bevoegdheid verschaft om een bepaalde categorie van besluiten namens de mandaatgever te nemen. Mandaat voor een *bepaald geval* ziet op mandaat voor een specifiek of incidenteel geval.

² Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt met de volmacht op grond van artikel 172 lid 2 Gemeentewet. Bij een volmacht is namelijk sprake van een verplichting om handelingen te verrichten. Bij een mandaat is er sprake van een bevoegdheid om handelingen uit te voeren.

³ In aanvulling op deze regels verplicht artikel 10:10 Awb tot een vermelding namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.

⁴ Het betreft hier een bestuurlijke boete waarbij artikel 5:53 Awb van toepassing is (bestuurlijke boetes van meer dan € 340,-).

⁵ Een gangbaar onderscheid is ook: beslissingsmandaat, ondertekeningsmandaat en afdoeningsmandaat. In het eerste geval betreft het een algemeen mandaat om alle handelingen uit te oefenen met betrekking tot een bepaalde bestuursbevoegdheid. In de tweede en derde situatie betreft het een specifiek mandaat om of enkel het besluit te ondertekenen of om het genomen principebesluit nader in te vullen en uit te werken.

Voor elk mandaat geldt ook een totstandkomingsregel. Een algemeen mandaat moet schriftelijk en uitdrukkelijk worden verleend.⁶ En bij een mandaat voor een bepaald geval geldt dat dit mandaat ook mondeling kan worden verleend. De wetgever formuleert extra eisen met betrekking tot de totstandkoming van een mandaat aan een gemandateerde die niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Artikel 10:4 Awb formuleert voor deze situatie het zogenoemde *toestemmingsvereiste*.⁷ De gemandateerde dient in te stemmen met de mandaatverlening om deze tot stand te brengen.⁸ Naast dit vereiste stelt artikel 10:5 Awb dat wanneer een beperkt mandaat aan een niet ondergeschikte wordt verleend deze in ieder geval schriftelijk verleend dient te worden.

Buiten dit algemeen onderscheid geven de artikelen 10:6, 10:7, 10:8, 10:9 (allen) Awb mogelijkheden om een mandaat specifiekere vorm te geven. Zo wordt in deze artikelen de mogelijkheid geboden aan de mandaatgever om de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies te geven met betrekking tot de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.⁹ Daarnaast regelen deze artikelen dat de mandaatgever, ondanks het verlenen van mandaat aan de gemandateerde, bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.¹⁰ Ook kan de mandaatgever het mandaat te allen tijde in-trekken.¹¹ Als laatste regelen deze artikelen dat wanneer er sprake is van ondermandaat, de mandaatgever dit (al dan niet) dient toe te staan.¹²

Mandaat is een gebruikelijke vorm van bevoegdheidsverkrijging voor omgevingsdiensten. Om inzicht te geven hoe de mandaatverlening bij andere omgevingsdiensten is vorm gegeven, maar ook wat kan worden verstaan onder een ruim mandaat, beperkingen van dit mandaat of een beperkt mandaat, zijn in onderstaande tabel enkele mandaatregelingen opgenomen.

⁶ Een algemeen mandaat moet worden gezien als een besluit dat volgens de regels van art. 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt.

⁷ Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever is een instemming van de gemandateerde (of van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt) noodzakelijk om de mandaatverlening tot stand te brengen (artikel 10:4 lid 1 Awb). Dit vereiste is niet van toepassing wanneer bij wettelijk voorschrijft in de bevoegdheid tot mandaatverlening is voorzien (artikel 10:4 lid 2 Awb).

⁸ Deze regeling heeft tot doel duidelijk vast te leggen dat in geval van mandaat aan een niet-ondergeschikte door de aanvaarding van het mandaat in de eerste plaats een rechtsverhouding ontstaat die de mandaatgever de verantwoordelijkheid geeft voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid, maar daarnaast de gemandateerde ook onderwerpt aan de verplichtingen die voor de gemandateerde uit de Awb voortvloeien.

⁹ Artikel 10:6 Awb. Lid 1 heeft betrekking op de instructies. Lid 2 omvat de inlichtingen verplichting van de gemandateerde aan de mandaatgever.

¹⁰ Artikel 10:7 Awb.

¹¹ Artikel 10:8 Awb. Deze mogelijkheid tot intrekking wordt geboden in het eerste lid van dit artikel. In het tweede lid wordt de voorwaarde gesteld dat een algemeen mandaat schriftelijk ingetrokken dient te worden.

¹² Artikel 10:9 Awb.

Omgevingsdienst	Voorbeeld
Omgevingsdienst Achterhoek	De Omgevingsdienst krijgt van de aangesloten partners een ruim mandaat (gelijk of meer dan huidige regelingen). De RUD maakt gebruik van dit mandaat volgens nader af te spreken spelregels. De RUD heeft één mandaatregeling die gelijk is voor alle partners. ¹³
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	<p>Artikel 1</p> <p>Aan de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid wordt mandaat verleend voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het in behandeling nemen, beoordelen en het nemen van besluiten, met inbegrip van de weigering daarvan, op de aanvraag om omgevingsvergunning in de gevallen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht. ▪ Het in ontvangst nemen en behandelen van een melding als bedoeld in artikel 1.10a van het Besluit lozen buiten inrichtingen, alsmede het nemen van besluiten op grond van hoofdstuk 3a "Algemene regels ten aanzien van bodemenergiesystemen" van dat besluit. ▪ Het bepaalde in de Mandaatlijst, onder 'Algemene wet bestuursrecht', behorende bij het uniforme Mandaatbesluit Omgevingsdienst ZHZ, zoals vastgesteld door het college op 29 november 2011, is van toepassing op de bevoegdheden zoals opgenomen in dit besluit. ▪ De directeur kan de bevoegdheden, genoemd in het eerste en tweede lid, in onder mandaat opdragen aan onder zijn bevoegdheid ressorterende ambtenaren. ▪ De directeur neemt bij de aan hem in mandaat opgedragen bevoegdheden de algemene instructies en de instructies per geval van de burgemeester en het college in acht, als bedoeld in artikel 10:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De vorige volzin is van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van bevoegdheden in ondermandaat als bedoeld in het derde lid.¹⁴
Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant	<p>Instructies aan gemandateerde</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De verleende mandaten gelden voor zover gehandeld wordt binnen bestuurlijk vastgestelde kaders en regelingen. 2. Indien het mandaat bevoegdheden betreft die door het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur zijn overgedragen is het mandaat beperkt tot die bevoegdheden met inachtneming van de regels door het Algemeen Bestuur afgegeven. 3. Bij een gerede verwachting dat bij het nemen van een beslissing sprake is van bestuurlijke gevoeligheid of van een substantieel financieel of juridisch afbreukrisico, wordt overleg gevoerd tussen de directeur en verantwoordelijk portefeuillehouder of het bewuste mandaat door de directeur mag worden uitgeoefend. 4. De verleende mandaten hebben zonder uitzondering alleen betrekking op het nemen van primaire besluiten (voor zover van toepassing).¹⁵
Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant	<p>Artikel 5 Ondertekeningsmandaat</p> <p>Het Dagelijks Bestuur verleent een algemeen ondertekeningsmandaat voor besluiten die zij heeft genomen aan de directeur.¹⁶</p>

¹³ Uitgangspuntennotitie RUD Achterhoek, 2012.

¹⁴ Mandaatbesluit Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid inzake de Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets en bodemenergiesystemen 2013.

¹⁵ Mandaatregeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 2015.

¹⁶ Mandaatregeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 2015.

3.3 Wat zijn de kansen en risico's voor de deelnemende gemeenten en de Omgevingsdienst bij de verlening van een ruim mandaat?

Om de balans op te kunnen maken wat de gevolgen zijn voor de deelnemende gemeenten en de Omgevingsdienst IJsselland bij het voorgestelde mandaat, bespreken we in dit onderdeel de kansen en risico's aan de hand van een aantal overwegingen.

Mandaat is geen overdracht

Een eerste belangrijke overweging is dat bij een mandaat geen sprake is van overdracht van bevoegdheden. De deelnemende gemeenten blijven eindverantwoordelijk met betrekking tot de bevoegdheden van de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst handelt namens hen, maar niet in plaats van hen.¹⁷ Daarnaast betreft een mandaat een bepaalde afgesproken bevoegdheid. De Omgevingsdienst mag niet handelen buiten dit kader van afgesproken, gemandateerde, bevoegdheden. Het gevoel dat de gemeente taken 'verliest' aan de Omgevingsdienst is herkenbaar, maar feitelijk onjuist gezien het voorgaande, besproken in het onderdeel *wat is een mandaat*. Dit laat onverlet dat dit gevoel van het verlies van taken nog verder kan worden weggenomen/voorkomen doordat de deelnemende gemeenten op grond van onder andere art. 10:6 Awb uitvoeringsafspraken kunnen maken met de Omgevingsdienst, maar ook werkafspraken kunnen maken zoals bijvoorbeeld een periodiek overleg tussen de portefeuillehouders van de gemeenten en de directeur van de Omgevingsdienst en/of een periodieke evaluatie van de Omgevingsdienst door de deelnemende gemeenten. Hierdoor blijven de deelnemende gemeenten naast formeel-juridisch verantwoordelijk ook bestuurlijk-inhoudelijk betrokken bij de Omgevingsdienst.

Oprichten van een volwaardige organisatie

Een tweede overweging heeft betrekking op de efficiëntie en robuustheid van de organisatie. Om een zo robuust en efficiënt mogelijke organisatie op te richten, is het van belang dat deze over een zo breed mogelijk en eenduidig pakket van bevoegdheden beschikt. Om een vergelijkbaar takenpakket te creëren is een zo ruim mogelijk mandaat nodig. Dit ruime mandaat betekent niet dat er geen afspraken meer kunnen worden gemaakt, zoals hiervoor besproken. De uitdaging ligt er in om bij deze nadere invulling, maar ook bij het primaire mandaatbesluit van de verschillende gemeenten, zoveel mogelijk naar eenduidigheid te streven. Grote verschillen tussen de afspraken met gemeenten kunnen de mogelijkheid beperken van de Omgevingsdienst IJsselland om daadkrachtig te handelen. Verschillen tussen de verschillende mandaatbesluiten kunnen er toe leiden dat de Omgevingsdienst verschillende vormen van bedrijfsvoering moet ontwikkelen binnen het werkgebied. In beide situaties kan dit leiden tot een minder efficiënte en robuuste organisatie.

¹⁷ Het (wezenlijke) verschil tussen delegatie en mandaat.

Appendix I

Attributie

Het legaliteitsbeginsel brengt mee dat de grondslag voor een publiekrechtelijke bevoegd wordt verleend door een zelfstandig tot wetgeving bevoegde instantie.¹⁸ Wanneer er sprake is van een dergelijke, oorspronkelijke wijze van bevoegdheidsverkrijging, dan is er sprake van *attributie*. Deze wijze van bevoegdheidsverkrijging is niet afgeleid van een al bestaande bevoegdheid, maar wordt door de wetgever geschapen. De wetgever scheidt in deze situatie zelfstandig een bevoegdheid die voordien nog niet bestond en kent deze toe aan een orgaan.

Delegatie

Er is sprake van *delegatie* wanneer een bestaande bevoegdheid wordt overgedragen. In deze situatie draagt een bestuursorgaan een (krachtens attributie verkregen) bevoegdheid over aan een ander (meestal een bestuursorgaan) die deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Een krachtens attributie bevoegd orgaan is alleen bevoegd tot delegatie als een wettelijk voorschrift in de bevoegdheid daartoe voorziet, zoals art. 10:15 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vereist. Deze voorwaarde is door de wetgever opgenomen omdat bij delegatie een wijziging van de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming optreedt. Heeft het oorspronkelijk bevoegde orgaan tot overdracht besloten, dan kan dat orgaan de overgedragen bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Alleen het orgaan dat de bevoegdheid heeft verkregen is tot uitoefening bevoegd.

¹⁸ De formele wetgever of lokale wetgever.

Bijlage B. Vergelijking formatieve overhead

	Ijsselland	Formatieve overhead	Drenthe	Formatieve overhead	Achterhoek	Formatieve overhead	Brabant Noord	% primair
Loosom primaire proces	5.400.000		6.751.000		4.285.897		9.983.040	
Overheadkosten primaire proces uit begroting deelnemers	606.000		759.000		503.337		1.047.661	
Overhead in dienst OD	1.000.000	18,5%	1.312.000	19,4%	619.178	14,4%	1.960.150	19,6%
Inkoop bedrijfsvoering	1.010.000		1.653.000		504.400		780.371	
ICT VTH	500.000		529.000				284.644	
Uitvoeringskosten "extra"	260.000		251.000		60.000		788.374	
Onvoorzien	90.000		122.000				660.000	
Begroting	8.866.000		11.377.000		5.972.812		15.504.240	

Bijlage C. Vergelijking niet-formatieve overhead

	Ijsselland –	Niet-formatieve overhead	Drenthe	Niet-formatieve overhead	Achterhoek	Brabant Noord	Niet-formatieve overhead	% primair
Loonsom primair plus overhead	6.400.000		8.063.000		4.905.075		11.943.190	
Overhead kosten primair proces uit begroting deelnemers	606.000	9,5%	759.000	9,8%	503.337	10,3%	1.047.661	8,8%
Inkoop bedrijfsvoering	1.010.000	15,8%	1.653.000	15,6%	504.400	10,3%	780.371	6,5%
ICT VTH	500.000	7,8%	529.000	6,5%		0,0%	284.644	2,4%
Uitvoeringskosten "extra"	260.000	4,1%	251.000	3,9%	60.000	1,2%	788.374	6,6%
Onvoorzien	90.000	1,4%	122.000	1,3%		0,0%	660.000	5,5%
Begroting	8.866.000		11.377.000		5.972.812		15.504.240	
		38,5%		41,1%		21,8%		29,8%

Bijlage D Onderbouwing ontwikkelbudget

Voor de eerste drie jaar worden incidenteel extra kosten voorzien voor het opbouwen en ontwikkelen van de organisatie. Mogelijke voorbeelden zijn het inhuren van externe ondersteuning voor het opzetten van strategisch HRM-beleid, kosten voor het organiseren van medewerkersbijeenkomsten ter bevordering van het zichtbaar samenwerken als één organisatie of het vinden van oplossingen voor niet-passende functies. Met het doel om het fundament van de organisatie in de eerste jaren van haar bestaan op een gedegen en zorgvuldige manier te kunnen leggen, wordt een eenmalig ontwikkelbudget gevormd. Dit wordt in teruglopende mate wordt aangewend in de jaren 2018, 2019 en 2020. Over de besteding van dit budget wordt jaarlijks verantwoording afgelegd en het bedrag dat na de drie jaar eventueel overblijft, wordt gerestitueerd aan de deelnemers. In deze bijlage presenteren we een nadere onderbouwing van de samenstelling en omvang van het ontwikkelbudget. In de fase van kwartiermaken zal dit nader worden gespecificeerd.

Uit te voeren activiteiten	Kosten 2018 (in €)	Kosten 2019 (in €)	Kosten 2020 (in €)
Opzetten strategisch HRM-beleid	10.000	10.000	
Beleid beoordelen en belonen	10.000	10.000	
Begeleiding werving en selectie	25.000	20.000	15.000
Vormgeving en begeleiding cursussen	15.000	10.000	
Cultuurintegratie	30.000	45.000	45.000
Uitwerken sturingsfilosofie	12.500	10.000	
Vormgeven en inrichting managementinformatiesysteem	30.000	20.000	15.000
Uitwerken inkoop- en aanbestedingsbeleid	12.500	10.000	
Opzetten ICT-beleid	12.500	10.000	
Leren werken met ICT-systeem	20.000	10.000	
Vormgeven contractbeheer	20.000		
Inrichten P&C-cyclus	15.000		
Inrichten P&C-cyclus tussen OD's	10.000		
Vormgeving managementrapportages	10.000	10.000	
Vormgeving bestuursrapportages	10.000	10.000	
Opzetten financiële administratie	15.000	10.000	
Opzetten personeels- en salarisadministratie	12.500		
Invoeren financiële administratie	15.000	10.000	7.500
Invoeren personeels- en salarisadministratie	15.000		
Vormgeven facilitaire kaders/beleid	15.000	10.000	7.500
Inrichten facilitaire organisatie	20.000	10.000	
Inrichten control en rechtmatigheidsfuncties	15.000	10.000	
Onvoorzien	50.000	45.000	40.000
Totaal	400.000	270.000	130.000

Bijlage E Ontwikkelproces huisvestingconcept

De keuze voor het huisvestingconcept zoals beschreven in paragraaf 6.3 van het bedrijfsplan komt voort uit een proces dat bestaat uit drie stappen. Als eerste stap is bij het ontwikkelen van de businesscase eind 2015-begin 2016 een drietal criteria voor het huisvestingconcept geformuleerd. Als tweede stap is bij het opstellen van het bedrijfsplan een drietal scenario's ontwikkeld (oplopend van overwegend lokale huisvesting naar overwegend centrale huisvesting) en zijn deze scenario's afgewogen aan de hand van een uitwerking van de drie criteria. Als derde stap heeft een definitieve beoordeling plaatsgevonden vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie en met een indicatie van de financiële implicaties. In deze bijlage beschrijven presenteren we voor elk van deze stappen de belangrijkste uitkomsten.

Uitkomsten stap 1: ontwikkelen van drie criteria (november 2015-januari 2016)

Met het vaststellen van de businesscase is de keuze gemaakt om het huisvestingsconcept nadrukkelijk af te leiden van de uitgangspunten voor de organisatie. Dit is in de businesscase als volgt gespecificeerd:

- Lokale kennis en betrokkenheid. In nationaal perspectief onderscheiden de netwerk-RUD's zich door de lokale kennis die zij in huis hebben en de lokale betrokkenheid die hun klanten (variërend van bevoegd gezag tot aan bedrijven en bewoners) ervaren. Deze kwaliteit is en blijft van bijzonder grote waarde. Een voorbeeld is dat het voor een toezichthouder essentieel is om te weten wat er zich in een bepaalde gemeente afspeelt en dat het hem enorm helpt als hij een substantieel deel van zijn werk uitvoert ten kantore van deze gemeente.
- Identiteit en verantwoordelijkheid. Kenmerkend in de verandering is dat alle medewerkers formeel uit dienst treden bij de provincie en gemeenten en in dienst treden bij het openbaar lichaam. Dit betekent ook dat het functioneren van de medewerkers niet meer valt onder de verantwoordelijkheid van managers bij de bevoegde gezagen, maar dat de RUD-directeur en zijn managementteam direct verantwoordelijk worden gehouden voor het functioneren van alle medewerkers. Om hun medewerkers adequaat te kunnen aansturen en ondersteunen, mensen met expertise en kennis goed bij elkaar te brengen en het collegiaal gevoel van gezamenlijke identiteit te bevorderen, is het voor de managers behulpzaam als medewerkers met enige regelmaat (samen-)werken op een centrale locatie.
- Flexibiliteit en kosten. Met het formuleren van het doel om het tijd- en plaatsonafhankelijk werken verdergaand mogelijk te maken, hebben de bestuurders in 2012 al een belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van de RUD als een moderne en flexibele organisatie. Rode draad is dat de medewerker maximaal wordt gefaciliteerd om zich te richten op de kern van zijn vakmanschap en dat faciliteiten als ICT en huisvesting hem hierin ondersteunen: vanuit het perspectief van de werkgever betekent dit op zijn beurt dat geld niet onnodig wordt uitgegeven aan bijvoorbeeld een veelheid aan softwareprogramma's of aan werkplekken die slechts beperkt gebruikt worden. Een voorbeeld is dat een medewerker op maandag een inspectie verzorgt bij een bedrijf bij hem in het dorp en dat hij de resultaten daarna thuis verwerkt, hij op dinsdag en woensdag ten kantore van de gemeente van zijn primair werkgebied werkt, hij op donderdag werkt op een centrale locatie voor het voeren van een gesprek met zijn manager en het deelnemen aan bijeenkomsten met collega's van buiten zijn primair werkgebied en hij op vrijdag zijn vaste vrije dag heeft.

Uitkomsten stap 2: afwegen van drie scenario's (februari 2016-juli 2016)

Bij het opstellen van het bedrijfsplan zijn bovenstaande drie criteria verdiepend uitgewerkt in de vijf subcriteria 'lokale binding', 'regionale bundeling', 'geslaagde transitie', '(investerings-)kosten' en 'flexibiliteit en stuurbaarheid'. Onderlinge weging van deze subcriteria leidt tot een analyse van en conclusie over de kern van de verandering in structuur, aansturing en werkcultuur en de hieruit voortvloeiende behoefte aan huisvesting. Deze conclusie wordt als volgt beschreven:

- Hoewel de directe aanleiding van deze verandering voortkomt vanuit de in Den Haag vastgestelde wet VTH, wordt er in IJsselland met overtuiging gebouwd aan het verder versterken van de gezamenlijke dienst in de vorm van een zichtbaar competente organisatie.
- De organisatiestructuur van de Omgevingsdienst IJsselland als een directiemodel met teams Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en Advies is een structuur primair gebaseerd op competenties en expertise, terwijl de huidige structuur primair geografisch is bepaald. Vanuit organisatorisch perspectief is de kern van de verandering dat de prestaties van de medewerkers niet meer vallen onder de verantwoordelijkheid van de managers van de deelnemers, maar onder de verantwoordelijkheid van de managers van de Omgevingsdienst.
- De kern van de organisatorische behoefte aan huisvesting wordt hiermee als volgt onderscheiden:
 - Voor de *medewerkers* is het zwaarwegend dat zij primair gaan samenwerken op basis van gedeelde competenties en expertise en dat zij worden gefaciliteerd om elkaar op deze grondslag te ontmoeten.
 - Voor een effectieve en efficiënte sturing is het cruciaal dat het de *managers* worden gefaciliteerd om hun medewerkers zowel individueel als collectief gezamenlijk te zien en dat er in de kern een gemeenschappelijke huisvesting bestaat.
 - Voor de *deelnemers, burgers en bedrijven* blijft het belangrijk dat de Omgevingsdienst dichtbij voelt, maar met regionaal inzetbare expertise functioneert.

Uitkomsten stap 3: definitief beoordelen van huisvestingconcept (juli 2016-september 2016)

In deze stap zijn drie definitieve opties voor huisvesting met elkaar vergeleken en beoordeeld. Dit vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie, met een indicatie van de financiële implicaties en de visie van het kabinet zoals verwoord door de staatssecretaris in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer d.d. 14 september 2015. De drie opties zijn:

- Optie 1: een optie waarbij de verhouding centraal/lokaal bij benadering gelijk is aan 75/25 (49 centrale flexibele werkplekken, 16 flexibele lokale werkplekken).
- Optie 2: een optie waarbij deze verhouding 50/50 is (33 centrale flexibele werkplekken, 32 lokale flexibele werkplekken).
- Optie 3: een optie met als verhouding 25/75 (16 centrale flexibele werkplekken, 49 lokale flexibele werkplekken).¹⁹

¹⁹ Berekening indicatie totaal aantal benodigde flexibele werkplekken als basis voor doorrekening verhouding centraal/lokaal: uitgaande van gemiddelde flexfactor van 0,7 (ofwel voor 1 fte is er 0,7 werkplek nodig), 80 fte primair proces en 13 fte secundair proces. Dus benodigd aantal flexibele werkplekken is 65.

Perspectief van de expertisegerichte organisatie

Cruciaal in de beoordeling van de geschiktheid van iedere optie is de mate waarin deze optie ondersteunend is aan het steeds verder ontwikkelen van de Omgevingsdienst IJsselland als expertisegerichte organisatie. Vergelijking van de drie opties vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie leidt tot de volgende conclusies:

- Voor optie 1 (verhouding 75/25) geldt dat deze geheel ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Deze optie is in samenhang met de overige onderdelen in het bedrijfsplan uitgewerkt.
- Voor optie 2 (verhouding 50/50) geldt dat deze beperkt ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Bij deze optie wordt het substantieel lastiger voor medewerkers om elkaars competenties en kennis te verrijken, lastiger voor managers om efficiënt en effectief te sturen op de prestaties van hun medewerkers en ook lastiger voor de managers om hun medewerkers adequaat te faciliteren. Zo worden de fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie ernstig aangetast.
- Voor optie 3 (verhouding 25/75) geldt dat deze nauwelijks tot niet ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Bij deze optie wordt het nóg lastiger voor medewerkers om elkaars competenties en kennis te verrijken, lastiger voor managers om efficiënt en effectief te sturen op de prestaties van hun medewerkers en ook lastiger voor de managers om hun medewerkers adequaat te faciliteren. Zo ontbreken de fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie vrijwel geheel.

De vergelijking van de drie opties leidt tot het oordeel dat optie 1 het meest ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie.

Indicatie van de financiële implicaties

Daarnaast hebben we ook een indicatie gegeven van de financiële implicaties van elk van de drie opties. Dit doen wij aan de hand van vier kostensoorten. Voor elk van de opties lichten wij de samenstelling van elk van deze kostensoorten toe, vatten we deze samen in tabel 1 en formuleren we tot slot de conclusie.

Kostensoort 1: jaarlijkse kosten door mislopen besparingen (bijdrage aan de expertisegerichte organisatie).

Optie 1: geheel ondersteunend aan de expertisegerichte organisatie. Deze optie is geheel in lijn met de uitgangspunten zoals beschreven in versie 1 van het bedrijfsplan en is daarmee ook ondersteunend aan de besparing op termijn van 8% van de exploitatiebegroting van 2018.

Optie 2: beperkt ondersteunend aan de expertisegerichte organisatie. Met het aantasten van de fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie, gecombineerd met de blijvende noodzaak om structureel extra kosten te gaan maken voor bijvoorbeeld de formatieve overhead van jaarlijks € 1.000.000,-, ontbreekt de argumentatie om redelijkerwijs te veronderstellen dat netto structureel bespaard zou kunnen gaan worden. Dit betekent dat op termijn jaarlijks voor indicatief € 710.000,- (8% van € 8.866.000,-) aan mogelijke besparingen wordt misgelopen.

Optie 3: nauwelijks tot niet ondersteunend aan expertisegerichte organisatie. Met het vrijwel geheel ontbreken van deze fundamenteën voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie, gecombineerd met de blijvende noodzaak om structureel extra kosten te gaan maken voor bijvoorbeeld de formatieve overhead van € 1.000.000,-, valt het redelijkerwijs te verwachten dat de indicatieve exploitatiebegroting structureel zal moeten worden verhoogd. Uitgaande van een netto extra behoefte van € 710.000,- (8% van € 8.866.000,-) aan de jaarlijkse exploitatiebegroting wordt ten opzichte van optie 1 jaarlijks een mogelijke besparing van indicatief € 1.420.000,- misgelopen.

Kostensoort 2: jaarlijkse afschrijving voor verbouwing

Optie 1: relatief hoge kosten voor verbouwing. In bedrijfsplan versie 0.1 hebben we als indicatie van de incidentele kosten voor een verbouwing bij een verhouding van 75 centraal/25 lokaal een bedrag van € 300.000,- toegelicht. Uitgaande van een afschrijvingstermijn van 10 jaar, komt dit neer op een indicatieve jaarlijkse afschrijving van in totaal € 30.000,- voor het creëren van de 49 centrale werkplekken in optie 1.

Optie 2: gemiddelde omvang kosten voor verbouwing. Bij optie 2 hoeft slechts voor 33 werkplekken aan centrale huisvesting gevonden te worden. De incidentele kosten voor een eventuele verbouwing ramen wij op maximaal € 150.000,-. Aanname die wij hierbij doen is dat de deelnemers in overwegende mate al zouden beschikken over flexibele werkplekken waar alle medewerkers van de Omgevingsdienst goed terecht kunnen en dat voor de 32 flexibele werkplekken bij de deelnemers dus geen verbouwingkosten hoeven te worden gemaakt.

Optie 3: nauwelijks tot geen kosten voor verbouwing. Bij optie 3 hoeft voor slechts 16 werkplekken aan centrale huisvesting gevonden te worden. Wij gaan er hier vanuit dat dergelijke ruimten in de basis al beschikbaar zijn en dat de kosten voor verbouwing te verwaarlozen zijn. Aanname die wij hierbij doen is dat de deelnemers in overwegende mate al zouden beschikken over flexibele werkplekken waar alle medewerkers van de Omgevingsdienst goed terecht kunnen en dat voor de 49 flexibele werkplekken bij de deelnemers dus geen verbouwingkosten hoeven te worden gemaakt.

Kostensoort 3: jaarlijkse frictiekosten dubbele huisvesting

Voor de latende organisaties zijn frictiekosten te voorzien, ofwel het risico dat zij het deel van de huidige werkplekken dat niet meer gebruikt gaat worden niet direct kunnen afstoten, verhuren dan wel voor ander gebruik kunnen inzetten. In lijn met de toelichting in bedrijfsplan versie 0.1 hanteren we als aanname dat de huidige kosten per werkplek bij alle deelnemers gemiddeld € 4.000,- zijn. In lijn met de indicatie van de gezamenlijke frictiekosten (zoals beschreven in hoofdstuk 'Aanscherping werkvoorraad, financiën en besparingsdoelstelling' van dit tussenrapport) hanteren we daarnaast de aanname dat zowel op de korte als op de lange termijn géén beheersmaatregelen zouden worden genomen.

Optie 1: relatief hoge kosten dubbele huisvesting. Voor optie 1 komen de jaarlijkse frictiekosten voor 'dubbele huisvesting' hiermee indicatief op € 196.000,- (49 centrale werkplekken * € 4.000,-).

Optie 2: gemiddelde kosten dubbele huisvesting. Voor optie 2 is dit indicatief € 132.000,- (33 centrale werkplekken * € 4.000,-).

Optie 3: relatief lage kosten dubbele huisvesting. Voor optie 3 wordt dit indicatief € 64.000,- (16 centrale werkplekken * € 4.000,-).

Kostensoort 4: jaarlijkse reiskosten managers en medewerkers

Optie 1: relatief hoge reiskosten. Optie 1 is in lijn met de overige onderdelen van het bedrijfsplan versie 1 en voorziet in een bedrag van afgerond € 200.000,- voor de jaarlijkse vervoerskosten voor het primair proces.

Optie 2: gemiddelde reiskosten. Bij optie 2 valt het redelijkerwijs te verwachten dat medewerkers gemiddeld meer lokaal zullen werken en dat zij minder reiskostenvergoeding nodig hebben (een relatief zeer kleine groep zoals het management zullen juist hogere reiskosten maken). Het indicatief bedrag voor de jaarlijkse reiskosten ramen we op € 150.000,-.

Optie 3: relatief lage reiskosten. Bij optie 3 valt het redelijkerwijs te verwachten dat medewerkers nog meer lokaal zullen werken en dat zij nog minder reiskostenvergoeding nodig hebben (een relatief zeer kleine groep zoals het management zullen juist hogere reiskosten maken). Het indicatief bedrag voor de jaarlijkse reiskosten ramen we op € 100.000,-.

In tabel 1 vatten wij de uitkomsten van bovenstaande indicatieve vergelijking samen. Dit leidt tot de conclusie dat optie 1 het meest geschikt is om te hanteren als vertrekpunt bij de selectie van de alliantiepartner voor huisvesting, ICT en bedrijfsvoering.

OPTIES: VERHOUDING CENTRAAL/LO KAAL	AANTAL FLEXIBELE WERKPLEKKEN CENTRAAL/LO KAAL	JAARLIJKSE KOSTEN DOOR MISLOPEN BESPARINGEN	JAARLIJKSE AFSCHRIJVING VOOR VERBOUWING	JAARLIJKSE FRICTIEKOSTEN DUBBELE HUISVESTING	JAARLIJKSE REISKOSTEN MANAGERS EN MEDEWERKERS	TOTAAL JAARLIJKSE MEERKOSTEN
Optie 1: 75/25	49/16	0	30.000	196.000	200.000	€ 426.000
Optie 2: 50/50	33/32	710.000	15.000	132.000	150.000	€ 1.007.000
Optie 3: 25/75	16/49	1.420.000	0	64.000	100.000	€ 1.584.000

Tabel 1. Indicatie financiële implicaties van elk van de drie opties

Visie van het kabinet

In het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer d.d. 14 september 2015 heeft de staatssecretaris de visie van het kabinet verwoord:

“De informatie die de laatste dagen via verschillende lobby's is gedeeld, heeft geen enkele invloed op het besluit dat ik reeds heb genomen en is voor mij derhalve niet relevant. De tweede vraag gaat over de kosten. Er zijn 26 omgevingsdiensten opgericht. Ze zijn vaak in één gebouw gekomen. Het gaat om 5.000 mensen die betrokken zijn bij het oprichten van omgevingsdiensten door heel Nederland heen. Er zijn enorme slagen gemaakt. Ik heb er een aantal bezocht. Het is niet anders voor de netwerkdiensten om diezelfde slag te maken richting het openbare lichaam dat op één locatie wordt ondergebracht, waarbij de medewerkers bij elkaar zitten als één entiteit. De kosten daarvan hangen af van de wijze waarop provincies en gemeenten het inrichten. Dat kan op een wat duurdere manier of wellicht op een goedkopere manier. Dat is volledig aan de provincies en de gemeenten die het betreffen. Maar die kosten zijn ook door de 26 andere omgevingsdiensten gemaakt.

En ja, als het systeem van netwerkdiensten waarvan medewerkers in de verschillende gemeentehuizen op hun eigen plek zitten met een dubbele pet op, anders ingericht moet worden, zullen daar kosten mee gemoeid zijn. “

Wij concluderen dat optie 1 het beste aansluit op de visie van het kabinet.

Conclusie

Op basis van zowel de kwalitatieve vergelijking vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie, als de financiële vergelijking, als de visie van het kabinet concluderen wij dat optie 1 het meest ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Bij het selecteren van de alliantiepartner voor huisvesting, ict en bedrijfsvoering wordt deze optie dan ook als uitgangspunt genomen. Vanaf de fase van het selectieproces van de alliantiepartner wordt het huisvestingsconcept nader vormgegeven en uitgewerkt.