

Raads Voorstel



Gemeente Brummen

Reg.nr. : RV12.0023
Portefeuille(s) : Milieu, groen en water
Programma : Ruimtelijk Beheer
Onderwerp : gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe IJssel

AAN DE GEMEENTERAAD

Brummen, 7 augustus 2012

Wij stellen voor te besluiten om:

1. het college toestemming te geven voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling OVIJ
 2. in 2012 een budget groot 52.980 euro ter beschikking te stellen voor de toetreding- en oprichtingskosten van de OVIJ en het digitaliseren van dossiers
 3. kennis nemen van de financiële consequenties voor de jaren 2013 t/m 2016 en deze te verwerken in de begroting 2013-2016
-

Inleiding

Zoals eerder bij u kenbaar gemaakt, wordt in Nederland een verplichtend landsdekkend systeem van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) opgericht. De vorming van RUD's betekent dat de gemeenten en de provincies minimaal hun basistakenpakket Milieu met bijhorende capaciteit inbrengen. De RUD's moeten op 1 januari 2013 operationeel zijn, waarbij de organisatie de vorm heeft van een Openbaar Lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling.

In 2009 hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland en de 56 Gelderse gemeenten een intentieverklaring getekend om op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr) te komen tot de vorming van een provinciedekkend stelsel van maximaal 7 regionale uitvoeringsdiensten. In 2011 heeft het college van B&W het principebesluit genomen te participeren in het proces gericht op de realisatie van een RUD. Door onze geografische ligging werd dat een RUD voor het Gelderse deel van de Stedendriehoek. Het voorbereidingsproces kende een ambtelijk regionaal ontwerpteam (ROT) met een bestuurlijk overleg van de portefeuillehouders daarboven. Het proces is gevorderd tot een Bedrijfsplan voor de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ). Dit bedrijfsplan ligt ten grondslag aan de bijgevoegde concept gemeenschappelijke regeling (GR) en de startbegroting 2013. De OVIJ is een RUD die (volgens een provinciale vergelijking) in vergelijking tot andere RUD's over de laagste tarieven beschikt en een RUD die voldoet aan de kwaliteitscriteria die door het ministerie zijn gesteld. Met de door de gemeenteraden te nemen besluiten ronden Epe, Apeldoorn, Brummen en Voorst met de provincie het traject af dat eindigt met het besluit een gemeenschappelijke regeling te treffen ten behoeve van de instelling van het openbaar lichaam de Omgevingsdienst Veluwe IJssel.

Daarmee wordt geborgd dat deze dienst op het grondgebied van de deelnemende gemeenten voor die gemeenten en de provincie de uitvoering verzorgt van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) op in ieder geval het vakgebied milieu. Het besluit is wezenlijk omdat daarmee wordt voldaan aan de met het Rijk gemaakte afspraken. Tevens maakt het besluit het mogelijk dat zal worden voldaan aan de kwaliteitscriteria welke door het ministerie zijn opgelegd. Na toestemming van de raad en het advies van de OR zal het college een definitief besluit over de Gemeenschappelijke regeling nemen.

Argumenten

1.1 het rijk en de provincie zien een gemeenschappelijke regeling (GR) als borg vanuit de doelstellingen die zij beogen met een RUD

Om de landelijke doelstellingen van de RUD te realiseren hebben het rijk, de provincies (vertegenwoordigd door het IPO) en de gemeenten (vertegenwoordigd door het VNG) geconstateerd dat een Openbaar Lichaam in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling hiervoor de beste garanties biedt. De landelijke doelstellingen zijn:

- Robuuste structuur; toekomstbestendig, vermogen tot continuïteit en landsdekkend

- Uitvoering moet voldoen aan de kwaliteitseisen omgevingsrecht
- Eén aanspreekpunt voor het OM, de politie en de brandweer
- Kostenneutraal; meer kwaliteit voor dezelfde prijs

1.2 de Gemeenschappelijke regeling is de juridische vastlegging van de bestuurlijke afspraken voor de OVIJ bij de uitvoering van het takenpakket

De Gemeenschappelijke Regeling (GR) 'Veluwe IJssel' wordt aangegaan tussen Colleges van B&W en Gedeputeerde Staten aangezien de uit te voeren taken door de OVIJ tot de bevoegdheid van het B&W en GS behoren (ook wel collegeregeling genoemd). Er is toestemming van de gemeenteraden en provinciale staten conform artikel 51 Wgr nodig voordat tot het treffen van een GR overgegaan mag worden. De toestemming kan alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De volgende thema's zijn in de GR (bijlage 2 ter informatie, kenmerk 12.003435) voor de OVIJ opgenomen:

- a. de taken die de deelnemers inbrengen;
- b. de regeling van de bevoegdheden (o.a. wat wel/wat niet, mandatering en bevoegdheden bestuur);
- c. de bijdragen van de deelnemers en de verhoudingen tussen die bijdragen;
- d. de stemverhoudingen in algemeen en dagelijks bestuur, en de invoering van een gekwalificeerde meerderheid bij financiële besluiten;
- e. benoeming, ontslag en vervanging bestuursleden;
- f. informatie- en verantwoordingsverplichtingen bestuurders;
- g. positie directeur;
- h. inhoudelijke aspecten en procedures begroting en jaarrekening;
- i. wijze van toetreden, uittreden en opheffen.

Uit de navolgende toelichting op de thema's komt naar voren, dat voldoende zekerheid aanwezig is voor een goede invulling van onze verantwoordelijkheid als bevoegd gezag.

a. Takenpakket

Iedere deelnemer is verplicht het zogenaamde basistakenpakket in te brengen. Daarnaast mag iedere deelnemer meer taken inbrengen. Brummen heeft besloten de taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving milieu voor alle 767 in Brummen aanwezige bedrijven in te brengen. Hiermee wordt de regiefunctie voor de aansturing bij de gemeente gehouden om hiermee grip houden op de planning en de kosten. De OVIJ voert haar takenpakket namelijk uit op basis van daartoe vastgestelde 'referentiemaatstaven'. Deze maatstaven bestaan uit het aantal uren per casus en de frequentie van toezicht en/of handhaving, bijvoorbeeld eens per jaar, eens per twee jaren, etc. Het aantal uren per casus kan niet worden beïnvloed, maar de frequentie wordt bepaald door de gemeente. De referentiemaatstaven worden na drie jaar heroverwogen.

b. Bevoegdheden

De deelnemers dragen geen publiekrechtelijke bevoegdheden over en de privaatrechtelijke bevoegdheden zijn ingeperkt. Het afstemmen van de af te geven mandaten aan de directeur van de OVIJ heeft de voorkeur. Hierbij wordt gedacht aan het verlenen van mandaten waarbij de directeur van de OVIJ kan beslissen op aanvragen om enkelvoudige omgevingsvergunningen en het nemen van primaire handhavingsbesluiten, op het vakgebied milieu, inclusief de bevoegdheid die te ondertekenen. Tevens wordt er aan gedacht om de directeur binnen de OVIJ ondermandaat te kunnen laten verlenen, mits de gemeente daarvan op de hoogte worden gesteld. Heeft de aanvraag betrekking op meer vakgebieden, dan zou het de voorkeur hebben, het mandaat binnen de eigen organisatie te houden. De OVIJ brengt dan een bindend advies uit over de omgevingsvergunning voor het milieudeel. In de loop van de inrichtingsfase zal hierover door het college nog een definitief besluit moeten worden genomen. Deze mandaatafspraken zullen in de af te sluiten Dienst Verlening Overeenkomst worden vastgelegd.

c. Bijdragen

De deelnemers betalen de eerste drie jaren een bedrag per formatieplaats, gekoppeld aan de omvang van het takenpakket. Hiernaast brengen de partners de bestaande budgetten voor inhuur van personeel, uitbesteding en materiële lasten in bij de OVIJ. Het bedrag per formatieplaats dekt alle structurele kosten van de OVIJ. Dit betekent dat het budget voor de ingebrachte taken vooraf vastligt.

De eerste 3 jaren is met bekostiging per fte sprake van inputfinanciering. Na deze periode gaat de OVIJ werken met outputfinanciering op basis van een vaste prijs/kosten per af te nemen product. De daarvoor vast te stellen maatlaten worden in overleg op basis van gelijkwaardigheid door de gezamenlijke colleges vastgesteld.

De oprichting van de OVIJ vereist een investering om de dienst ook op 1 januari 2013 operationeel te hebben. De deelnemers nemen de eenmalige opstartkosten voor hun rekening, naar rato van 'inbreng van het aantal fte's', gekoppeld aan het takenpakket.

d. Stemverhoudingen en besluitvorming

Het algemeen bestuur (AB) bestaat per deelnemer uit één lid. Voor de stemverhouding in het AB is gezocht naar een afspraak waarbij gelijkwaardigheid tussen de leden van toepassing is, op een zodanige wijze dat ook – indien nodig – rekening wordt gehouden met het (financiële) aandeel dat een partner in de OVIJ heeft. Het AB spant zich in om de besluitvorming zonder stemming te laten plaatsvinden. In geval wel stemming nodig is, wordt uitgegaan van besluiten op basis van gewone meerderheid en gelijkwaardigheid (elk lid één stem) met uitzondering van;

- a. 'belangrijke' besluiten (vaststelling van de begroting, de jaarrekening en de bestemming van de reserves) vereisen tweederde deel van de uitgebrachte stemmen en gelijkwaardigheid (elk lid één stem) en;
- b. 'ingrijpende' besluiten (de vaststellingsovereenkomst bij uittreding van een of meer deelnemers en het liquidatieplan bij opheffing) vereisen unanimiteit en gelijkwaardigheid (elk lid één stem).

Tot slot is afgesproken dat in geval 'belangrijke' en 'ingrijpende' besluitvorming naar het oordeel van één van de leden tot ongewenste en onrechtvaardige situaties leidt, dat dan het vetorecht kan worden gebruikt. In die situaties vindt de besluitvorming door middel van 'gewogen stemming' plaats waarbij elk lid één stem heeft, met uitzondering van de gemeente Apeldoorn die 4 stemmen heeft, waarbij tenminste tweederde deel van de uitgebrachte stemmen en minimaal drie deelnemers nodig zijn voor besluitvorming.

e. Bestuursleden

De bestuursleden komen uit de colleges van de deelnemende partners. De voorzitter van het AB is ook voorzitter van het DB. De voorzitter wordt door het AB uit haar midden gekozen. Indien in het AB geen consensus bestaat over de keuze van de voorzitter dan heeft de partner met de grootste inbreng in de OVIJ (naar rato van fte's) de plicht om de voorzitter te leveren. Het AB bestaat uit vijf personen, waaronder de voorzitter. Het DB bestaat uit drie personen inclusief de voorzitter. Het lidmaatschap van het AB en DB eindigen als een lid geen lid meer is van het 'uitzendende' college. Het AB kiest (op grond van de GR) uit zijn midden, naast de voorzitter, twee andere leden voor het DB. Een lid uit het AB wordt gekozen als plaatsvervangend voorzitter van het DB.

f. Informeren en verantwoorden

De GR bevat bepalingen over de te verstrekken informatie aan en de verantwoording van het DB aan het AB. Tevens is geregeld dat de leden van het AB en het DB informatie behoren te geven aan de gemeenteraden en provinciale staten en dat geldt ook voor de verplichting om verantwoording af te leggen.

g. Directeur

De verantwoordelijkheden van de directeur zijn opgenomen in artikel 25 en 27 van de GR.

h. Begroting en jaarrekening

De GR bevat aanvullende bepalingen op de Wet gemeenschappelijke regelingen voor het proces dat moet leiden tot een vastgestelde begroting en jaarrekening. Tevens zijn er inhoudelijke voorschriften opgenomen in de GR.

i. Toetreding, uittreding en opheffing

De deelnemers beslissen over verzoeken tot toetreding. Een deelnemer beslist zelf over een eventuele uittreding; beslist een deelnemer tot uittreding, dan is een uittredingsplan nodig met de gevolgen en afspraken daaromtrent.

2.1 er is geen dekking voor de kosten welke in 2012 optreden

In de Programmabegroting 2012-2015 is geen rekening gehouden met de totale kosten die nodig zijn om per 1 januari 2013 de OVIJ operationeel te krijgen.

Deze kosten betreffen:

Eenmalige bijdrage in de oprichtings- en toetredingskosten OVIJ	€ 27.660
Eenmalige licentiekosten	€ 8.300
Inhuurkosten zaaksgewijs digitaliseren dossiers	€ 10.420
Jaarlijkse licentiekosten	€ 1.350
Inhuurkosten ondersteunende afdeling Bedrijfsvoering	€ 5.250
Totaal	€ 52.980

Bij de 2^e bestuursrapportage zullen deze kosten meegenomen worden. Conform het Bedrijfsplan moeten de oprichtings- en toetredingskosten OVIJ door de OVIJ binnen 3 jaar terugverdiend worden.

2.1.1 de totale éénmalige opstartkosten zijn noodzakelijk om te kunnen starten

De éénmalige opstartkosten zijn voor Brummen € 52.980 in 2012. De oprichting- en toetredingskosten OVIJ (€ 27.660) welke onderdeel uitmaken van de totale éénmalige opstartkosten, zijn nodig om de OVIJ op te kunnen oprichten en betreffen o.a. proceskosten voor de kwartiermaker, investeringen in tools voor digitaal toezicht, leggen van koppelingen met gemeentelijke informatiesystemen. Deze éénmalige kosten moeten ook in 2012 verantwoord worden. Deze oprichting- en toetredingskosten worden door de OVIJ in drie jaar terugverdiend en komen terug in de vorm van een lagere structurele bijdrage.

2.1.2 er moeten licenties worden bijgekocht

Om het mogelijk te maken dat medewerkers van de partners in de OVIJ kunnen werken met de Brummense applicaties moeten licenties worden bijgekocht. Dit betreft licenties voor de applicaties Corsa, Office en voor gebruik van het netwerk (o.a. Citrix en powerfuse). Kosten eenmalig € 8.300 en per jaar € 1.350.

2.1.3 fysieke dossiers moeten zaaksgewijs worden gedigitaliseerd

Voor het versneld uitvoeren van de digitaliseringslag (dossiers actualiseren en zaaksgewijs inscannen) is aanvullend budget nodig. De kosten voor het digitaliseren van de eerste 50 dossiers zijn € 10.420 (inclusief kosten voor handleiding en voorlichting). De overige dossiers worden in 2013 ter hand genomen. De kosten hiervoor lopen mee in de calculatie 2013 (zie bijlage; kostenoverzicht t/m 2016).

3.1 Er zijn gevolgen voor de begroting van Brummen

De totale bijdrage aan OVIJ bedraagt € 282.222. Hier staat tegenover dat de salarisposten van de 2,9 fte en de post voor materialen vervallen. Ook is aan de OVIJ de taakstelling opgelegd de totale kosten richting 2016 te laten dalen met afgerond 9% ten opzichte van de startbegroting 2013.

3.2 gedeeltelijke dekking voor ontvlechtingkosten obv verevening

Bij iedere deelnemende partij aan een RUD ontstaan ontvlechtingkosten. In ieder geval de overheadkosten in de vorm van kosten P&O, huisvestingskosten, automatiseringskosten en kosten van kantoorartikelen die niet automatisch uit de begroting verdwijnen terwijl ook een bijdrage aan de OVIJ moet worden betaald voor deze kosten. Pas bij herinvesteringen in bijvoorbeeld huisvesting en computers kan eventueel rekening worden gehouden met een kleinere formatie. Tot die tijd worden de kosten verdeeld over minder personeelsleden, met als gevolg een hoger bedrag per personeelslid. Op basis van ingebrachte formatie bedragen de ontvlechtingkosten voor Brummen afgerond € 86.000 op jaarbasis. Deze ontvlechtingkosten moeten taakstellend in drie jaar door de gemeente worden afgebouwd.

Hier staat tegenover dat een vereveningsbijdrage van de aanbieder van de PIOFACH taken voor de jaren 2013 en 2014 is afgesproken. Hiermee kunnen de deelnemende partijen de overblijvende overheadkosten deels dekken. De verevening voor Brummen is ca. € 31.000 in 2013 en ca. € 15.000 in 2014.

3.3 in 2013 en 2014 ontstaan er extra kosten

Als er 2,9 fte in dienst komen bij de OVIJ en het taakstellend afbouwen van de ontvlechtingkosten vindt in drie jaar plaats, zijn er voor de jaren 2013 en 2014 extra kosten te verwachten. Deze extra kosten worden gevormd door personeelskosten, materiaal en wagenpark, overheadkosten en opleidingskosten bij de OVIJ. Ook worden deze kosten veroorzaakt door het zaaksgewijs digitaliseren van dossiers. Voor 2013 zouden deze extra kosten in totaal € 52.440 bedragen en voor 2014 ca. € 11.300.

3.4 in 2015 en 2016 kan begonnen worden met het terugverdienen van de extra gemaakte kosten

Na 2014 is dan minder budget nodig voor de te verrichten werkzaamheden dan nu het geval is. Dit gaat in 2015 om een bedrag groot ca. € 7.800. In 2016 loopt dit op tot ca. € 19.750. In de Meerjarenbegroting 2013 en 2014 zal rekening moeten worden gehouden met de extra kosten van deelname aan de OVIJ.

Kanttekeningen

1.1 het bereiken van de Brummense taakstelling op de overhead moet een blijvend punt van aandacht zijn

Het bereiken van de Brummense taakstelling intern op de overhead zal een blijvend punt van aandacht moeten zijn om (vanaf 2015) de gemaakte kosten terug te kunnen gaan verdienen.

1.2 in het Bedrijfsplan wordt geen rekening gehouden met de (rijks)korting op de RUD's

In het Bedrijfsplan wordt (volgens afspraak) geen rekening gehouden met de (rijks)korting op de RUD's in Nederland van 100 miljoen. Deze korting is al wel in de meerjarenbegroting van Brummen meegenomen.

1.3 de uitkomsten van het werken met een output begroting zijn niet in te schatten

Tot en met 2015 werkt de OVIJ met een inputbegroting, waarbij het aantal door Brummen in te zetten fte's, samen met de afgesproken jaarlijkse bijdrage aan de OVIJ het aantal door de OVIJ te leveren producten (controles, handhavingsacties, vergunningen) bepaald. Vanaf 2016 werkt de OVIJ met een output begroting, waarbij het aantal te leveren producten bepalend zullen zijn voor de financiële bijdrage aan de OVIJ. De uitkomsten van deze andere toerekeningsmethode zijn nu niet in te schatten.

1.4 de binnen de OVIJ te hanteren referentie uren zijn over het algemeen hoger dan in Brummen

De binnen de OVIJ te hanteren referentie uren (maatlaten) voor de uit te voeren controles zijn voor wat betreft het aantal per product te besteden uren, over het algemeen hoger dan in Brummen. Concreet zal dit betekenen dat er voor de in de OVIJ in te brengen fte minder controles per jaar als output zullen worden geleverd dan nu het geval is. Op dit punt moet in de DVO een verantwoorde controle frequentie worden afgesproken.

1.5 de in het Bedrijfsplan gehanteerde berekeningen houden geen rekening met de inflatie.

1.6 een latere samenvoegen met de Omgevingsdienst Noord Veluwe brengt extra kosten met zich mee

De twee sporenaanpak, waarbij spoor 1 is gericht op het operationeel maken van de OVIJ en de Omgevingsdienst Noord Veluwe (ODNV) per 1 januari 2013 en gelijktijdig onderzoek doen naar de mogelijkheid tot samenwerking tussen beide omgevingsdiensten heeft een nadeel. Als er in een later stadium weer een samenvoeging plaatsvindt, zullen ook hier extra kosten aan verbonden zijn.

1.7 als de efficiencydoelstellingen niet worden gehaald door de OVIJ kunnen hogere kosten ontstaan

In de berekeningen is uitgegaan van het bereiken van de efficiencydoelstellingen door de OVIJ. Hiermee wordt verwacht dat de per product te besteden uren lager zal worden dan de nu te hanteren referentie-uren. Als niet aan dit uitgangspunt kan worden voldaan, kunnen hogere kosten ontstaan voor de gemeente dan nu is geraamd.

Advies adviesorganen

De OR wordt advies gevraagd op grond van artikel 25 WOR.

De WOR- bestuurder van de opgerichte OVIJ zal aan de BOR advies vragen over het inrichtingsplan.

Communicatie

De medewerkers welke het direct aangaat zijn en worden persoonlijk worden benaderd.

Via Binnenplein wordt er intern binnen het gemeentehuis gecommuniceerd over de belangrijkste ontwikkelingen van de RUD. Vanuit de proeftuin zal de algemene communicatie binnen het werkgebied van de OVIJ worden verzorgd. Voor de Brummense bevolking zal aandacht aan de ontwikkelingen worden besteed in GemeenteThuis en op de website van de gemeente.

Financiële overzicht

Overzicht van extra kosten ten opzichte van de huidige begroting

Kosten jaar 2013

Licentiekosten	€	1.350
Dossiers digitaliseren	€	20.000
totale bijdrage aan OVIJ	€	<u>282.222</u>

€ 303.572

af: vervallen Salarissom 2,9 fte	€	-171.000	
af: vervallen posten	€	-20.000	
af: vereveningsbijdrage aanbieder	€	<u>-31.494</u>	
	€		-222.494
Bruto nadeel 1 ^e jaar	€		81.078 (A)

Zoals aangegeven onder argument 7.2 ontstaan er ontvechtingskosten in de vorm van achterblijvende overheadkosten. Voor Brummen een bedrag van afgerond € 86.000. Deze ontvechtingskosten moeten taakstellend in drie jaar worden afgebouwd. In 2013 voor 1/3 deel, in 2014 voor 2/3 deel van vanaf 2015 volledig.

Taakstelling kosten overhead; 1/3 deel van € 86.000	€	28.638 (B)
Per saldo zijn de meerkosten in de begroting 2013	€	52.440 (A -/- B)
Kosten jaar 2014 (incl. taakstellingen OVIJ en Gemeente 2/3 deel)	€	11.336
Opbrengsten 2015 (incl. taakstellingen OVIJ en Gemeente volledig)	€ -/-	7.822
Opbrengsten 2016 (incl. taakstellingen OVIJ en Gemeente volledig)	€ -/-	19.760

Een volledig kostenoverzicht tot en met 2016 is als bijlage 3 ter informatie toegevoegd aan dit advies (kenmerk INT12.0679).

Juridische grondslag

Basis vaststelling van de Gemeenschappelijke Regeling
Wet gemeenschappelijke regelingen Artikel 51 lid 2.

Uitvoering

Het ligt in de bedoeling dat door de deelnemende partijen gelijklopende besluiten worden genomen. Om deze reden wordt een getrapte behandeling aan de gemeenteraden voorgesteld. Voor Brummen zijn de volgende data van belang:

- A. Het raadsvoorstel op 6 september in een eerste ronde behandeldelen in het forum Ruimte. Het is mogelijk dat er suggesties of concept moties vanuit de raad (de verschillende raden) komen. Om deze reden is er na 6 september tijd ingeruimd voor nader overleg tussen de portefeuillehouders van de deelnemende partijen.
- B. Indien noodzakelijk: een mogelijk bijgesteld raadsvoorstel op 4 oktober in een tweede ronde behandeldelen in het forum Ruimte. Hierna is tijd aanwezig voor eventueel benodigd nader overleg tussen de portefeuillehouders.
- C. Definitieve besluitvorming door raad van Brummen op 25 oktober

Stukken ter vaststelling:

Geen.

Stukken ter inzage:

- ♦ Concept Gemeenschappelijke regeling OVIJ (kenmerk 12.003435)
- ♦ Collegebesluit BW12.0211 van 7 augustus 2012 (inclusief bijlagen)
- ♦ Concept raadsbesluit RB12.0027

Burgemeester en wethouders van Brummen,

drs. E.V. Schmitz
secretaris

N.E. Joosten bc.
burgemeester