



Rekenkamercommissie Voorst

REKENKAMERBRIEF Sturing en verantwoording taken Omgevingsdienst Vooronderzoek naar de relatie tussen gemeente Voorst en OVIJ (2015-59938)

Met ingang van 2013 is bij wet een landelijk dekkend stelsel van omgevingsdiensten ingevoerd om de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving van milieutaken via samenwerking van gemeenten en provincie(s) beter te borgen.

De rekenkamercommissie heeft door middel van een vooronderzoek een foto gemaakt van de relatie tussen de gemeente Voorst en de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ). Op hoofdlijnen is onderzocht:

- op welke wijze de samenwerking OVIJ is aangegaan;
- op welke wijze vanaf 2013 uitvoering is gegeven aan de samenwerking;
- of er aanleiding is voor uitgebreid onderzoek en wat de aandachtspunten zijn voor de toekomst.

De rekenkamercommissie trekt uit het vooronderzoek de volgende conclusies:

1. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) heeft de gemeenteraad tijdig betrokken bij de voorbereiding op de samenwerking in de OVIJ. De gemeenteraad heeft - daarin gesteund door het college en de ambtelijke organisatie – actief invloed uitgeoefend op de vormgeving van de verplichte omgevingsdienst. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in (a) het behoud van een front office in het gemeentehuis voor informatie en vragen van burgers en bedrijven en (b) in de stemverhoudingen in het bestuur van OVIJ. De gemeenteraad heeft bij de start van OVIJ voldoende afspraken gemaakt om in het kader van de planning en control-cyclus de uitvoering van taken door OVIJ te kunnen volgen.
2. Afspraken over de taakuitvoering door OVIJ zijn vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) die het college in 2013 met OVIJ heeft gesloten. Deze DVO wordt jaarlijks geactualiseerd. College en ambtelijk organisatie sturen actief op de naleving van de DVO. Na enige vertraging in de jaren 2013/2014 ligt de productie van OVIJ nu op het vereiste niveau. De kwaliteit van de dienstverlening door OVIJ is voldoende. Belangrijk pluspunt is dat de omgevingsdiensten uniforme uitgangspunten hanteren en daarmee een gelijk speelveld realiseren voor burgers en bedrijven in de naleving van milieuwetgeving.
3. Omdat OVIJ haar taken binnen de afgesproken (financiële en inhoudelijke) kaders uit voert, heeft de gemeenteraad in de periode vanaf 2013 geen aanleiding gezien tot interventie. Het instrumentarium waarmee het college en de omgevingsdienst de raad informeren over de begroting en uitvoering van taken is op zich toereikend om de raad te doen ingrijpen, mocht dat nodig zijn.

Op grond van het vooronderzoek ziet de rekenkamercommissie op dit moment geen aanleiding tot een uitgebreider onderzoek naar de relatie tussen de gemeente Voorst en OVIJ.

Elke foto is een momentopname. De foto is op een aantal punten nog niet scherp te stellen. Drie ontwikkelingen kunnen voor de gemeenteraad aanleiding zijn om zich in de loop van 2016 te beraden op een herpositionering van de gemeente op de samenwerking met OVIJ.

Aandachtspunten

1. Evaluatie

De omgevingsdienst OVIJ maakt zelf een evaluatie van haar functioneren in de eerste drie jaar. Deze evaluatie wordt in januari 2016 geagendeerd in het algemeen bestuur van OVIJ. Komend voorjaar voert de provincie Gelderland een evaluatie uit van de zeven Gelderse omgevingsdiensten, het zogeheten 'Gelderse stelsel'.

Wij adviseren de gemeenteraad de uitkomst van deze evaluaties nauwgezet te volgen.

2. Invoering van outputfinanciering

De OVIJ is gestart met een systeem van inputfinanciering (dienstverlening met een vaste bijdrage gebaseerd op ingebrachte formatie). Afspraak is om met ingang van 2017 de OVIJ te bekostigen op basis van outputfinanciering (bijdrage op basis van afgenomen diensten). Dit kan tot kostenverhoging voor de gemeente Voorst leiden. De gemeente Voorst is enerzijds bestuurlijk verantwoordelijk voor de gemeenschappelijke regeling OVIJ, anderzijds afnemer van diensten van OVIJ. Beide belangen spelen in de discussie over (meer) outputfinanciering een rol.

Wij adviseren het college en de gemeenteraad voldoende tijd te nemen voor een besluit tot wijziging van het financieringssysteem, waarbij de raad de belangen van de gemeente en de bestuurlijke verantwoordelijkheid als deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling OVIJ zorgvuldig kan afwegen.

3. Invoering Omgevingswet

De Omgevingswet, die in 2018 in werking treedt, werpt haar schaduw vooruit. De wet bundelt een veertigtal bestaande wetten van omgevingsrecht (bouw en milieuregelgeving). Vraag is of de wet al dan niet verplicht gevolgen heeft voor het takenpakket van de omgevingsdienst. De Gelderse omgevingsdiensten werken aan een Position Paper waarin de voor- en nadelen van (nieuwe) taakvervulling gebaseerd op de Omgevingswet op een rij worden gezet. De verwachting is dat keuzes over de betekenis van de Omgevingswet in relatie tot OVIJ nog niet op korte termijn spelen.

Wij adviseren de gemeenteraad het proces van invoering van de Omgevingswet en de betekenis voor de taakverdeling gemeente-OVIJ op de voet te volgen. Op grond van dit vooronderzoek constateert de rekenkamercommissie dat bij een mogelijke verandering van taakverdeling het aspect nabijheid - dat wil zeggen de kwaliteit, directheid en snelheid van de dienstverlening aan de burgers en bedrijven - én het kostenniveau voor de gemeente Voorst belangrijke punten van toetsing zijn en blijven.

Tot slot

De rekenkamercommissie heeft dit vooronderzoek zowel in Brummen als in Voorst uitgevoerd. De rekenkamercommissie constateert dat bestuurlijke opstelling en belangen van beide gemeenten ten opzichte van OVIJ grote gelijkenis vertonen. Illustratief in dit verband is dat Voorst en Brummen recent een convenant hebben gesloten om via samenwerking van ambtelijk deskundigen te voldoen aan kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

De rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat de gemeenteraden van Voorst en Brummen in de geschetste ontwikkelingen aanleiding zien om komend jaar eens samen van gedachten wisselen over de gemeentelijke positiebepaling in de relatie tot de omgevingsdienst OVIJ. De rekenkamercommissie is beschikbaar om bij een gezamenlijke verkenning van de raden ondersteuning te bieden.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamercommissie Voorst
Eric Giesbers
voorzitter

10 december 2015

Bijlage Rekenkamerbrief 'Sturing en verantwoording taken Omgevingsdienst',

Vooronderzoek naar de relatie tussen de gemeente Voorst en OVII

1. Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2015 van de Rekenkamercommissie Brummen/Voorst is "Handhaving Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVII) " als mogelijk onderzoeksonderwerp benoemd. De keuze voor dit onderwerp is afgestemd met de auditcommissie en in het programma als volgt omschreven:

"Onderzoek naar de handhaving van de Omgevingsvergunning (kwaliteit en effectiviteit). Heeft Brummen/Voorst voldoende mogelijkheid om eigen beleid te voeren en kan de raad de kaderstellende rol vervullen?"

Het onderwerp is eerder (voor 2015) in het programma opgenomen, maar uitgesteld vanwege de vorming van de RUD's. Nu de OVII een tijd functioneert is een onderzoek mogelijk. Een onderzoek kan mede van belang zijn vanwege de nieuwe Omgevingswet."

In de vergadering van juni 2015 heeft de rekenkamercommissie besloten eerst een vooronderzoek uit te voeren. Het doel van het vooronderzoek is als volgt geformuleerd:

Geef op hoofdlijnen inzicht in de kwaliteit van bestuurlijke en ambtelijke samenwerking tussen de gemeente en OVII, het niveau van dienstverlening en de kosten van OVII en de mate waarin de gemeente bestuurlijk en ambtelijk kan sturen op de prioriteitstelling en de wijze van taakuitvoering door OVII (doorlooptijden, budgettering, etc.).

Stel op grond van dat inzicht vast of een uitgebreid volwaardig onderzoek naar de relatie tussen de gemeente en OVII op dit moment opportuun is.

Eerste oogmerk van het onderzoek is dus de onderlinge verhoudingen en werkwijze transparant te maken (een foto van wat was afgesproken en wat het resultaat is in de praktijk).

Verantwoording werkwijze

De rekenkamercommissie heeft het vooronderzoek zelf uitgevoerd zonder inschakeling van onderzoekers. De rapportage is gebaseerd op dossierstudie en interviews met ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken. Een onderzoeksverantwoording met bronvermelding van geraadpleegde documenten en een overzicht van geïnterviewde personen is opgenomen als bijlage 3.

Alle verslagen van de interviews en gesprekken zijn ter verificatie teruggelagd aan geïnterviewden. Er is geen technisch wederhoor toegepast op deze rapportage over het vooronderzoek.

2. Vooronderzoek

In het vooronderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende aspecten verkend.

1. Ontstaan OVII
2. Besluitvorming Voorst deelname Gemeenschappelijk Regeling OVII
3. Dienstverleningsovereenkomst met OVII – sturing College - OVII
4. Sturing en verantwoording tussen rad en college op taken OVII
5. Actuele aandachtspunten

2.1 Ontstaan Omgevingsdienst Veluwe IJssel

Ontstaan omgevingsdienst: landelijk en provinciaal

In juni 2009 sluiten Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO) en Rijk een overeenkomst om verbeteringen door te voeren in de handhaving van regels op het gebied van milieu, ruimte en bouwen (omgevingsrecht). Er moet per 1 januari 2013 een verplicht landelijk dekkend netwerk van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) zijn, later omgedoopt tot Omgevingsdiensten.

In november 2009 ondertekenen Gedeputeerde Staten (GS) Gelderland en alle 56 Gelderse gemeenten een intentieverklaring om RUD's op te richten in de vorm van een openbaar lichaam op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). RUD's krijgen geen beleidstaken. Bestuurlijke bevoegdheden blijven bij het bevoegd gezag. Kortgezegd: de gemeente blijft opdrachtgever, de RUD voert uit.

Op 1 oktober 2010 wordt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van kracht.

De provincie Gelderland heeft de wettelijke verplichting tot oprichting van omgevingsdiensten uitgewerkt in de 'Gelderse maat': 7 WGR regio's die landelijk relatief klein zijn maar voldoende robuust om ten minste de milieugerelateerde Vergunningverlening, Toezicht Handhaving (VTH) taken uit te voeren¹. De nieuwe regio's krijgen ook uitvoeringstaken van de provincie overgedragen. Om zware en specifieke taken met voldoende deskundigheid te kunnen uitvoeren is elk van de 7 Gelderse omgevingsdiensten een bovenregionale specialistische taak toegewezen. Omgevingsdiensten kunnen voor die taken over en weer een beroep op elkaar doen. De Omgevingsdienst Regio Nijmegen is als 1 van 6 omgevingsdiensten in het land aangewezen om de vergunningverlening en handhaving van zogeheten BRZO²-bedrijven (bedrijven met majeure risico's) uit te voeren.

Ontstaan Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ)

Voorst werkt vanaf 2011 binnen de Stedendriehoek samen aan de vorming van een omgevingsdienst.

Uiteindelijk kiezen Zutphen en Lochem ervoor om zich aan te sluiten bij de Omgevingsdienst Achterhoek.

Vorst vormt met Epe, Brummen, Apeldoorn en de provincie Gelderland de Omgevingsdienst Veluwe IJssel (OVIJ). In 2012 is al gestart met een proeftuin voor de omgevingsdienst OVIJ, waarbij medewerkers van de 4 gemeenten bij elkaar op locatie hun werkzaamheden konden uitvoeren. Na de start van de OVIJ per 1 januari 2013 is formeel per 1 april 2013 de overdracht van personeel van de deelnemende gemeenten aan OVIJ tot stand gekomen en was de OVIJ formeel in bedrijf. Het college van B&W van Voorst heeft een zetel in het algemeen bestuur van OVIJ.

De OVIJ heeft een harmonisering van producten van de deelnemende gemeenten doorgevoerd en werkt nu met één productencatalogus. Met elk van de deelnemende gemeenten heeft OVIJ een dienstverleningsovereenkomst (DVO) gesloten. Daarin staan de taken en bevoegdheden van de OVIJ beschreven. De DVO's worden jaarlijks geactualiseerd.

De OVIJ is op zich een relatief kleine dienst binnen het Gelderse stelsel (zie overzicht bijlage 2).

Vanaf de start heeft de OVIJ als ambitie (1) het borgen van een kwaliteitsniveau van taakuitvoering, (2) het verzorgen van een gelijk speelveld binnen Gelderland en de eigen regio (voor vergelijkbare inrichtingen, dezelfde regels en handhaving), (3) het realiseren van efficiency en (4) het borgen van nabijheid (voor burgers, bedrijven en het lokale bestuur).³ Bij de start van OVIJ is aangenomen dat er 3–5 jaar nodig is om tot een volledig ingeregelde organisatie te komen.

¹ Landelijk zijn er in totaal 29 omgevingsdiensten; in veel landsdelen is voor de omgevingsdiensten de indeling van de veiligheidsregio's aangehouden, in Gelderland is voor een kleinere schaal gekozen;

² Zie verklarende woordenlijst bijlage 3

³ Voor een inzicht in wat OVIJ doet zie de webpublicatie

http://www.gelderseomgevingsdiensten.nl/uploads/media/Een_blik_op_OVIJ_01.pdf

2.2 Besluitvorming Voorst deelname Omgevingsdienst Veluwe IJssel

In mei 2012 zijn de gezamenlijke raden van Voorst, Brummen, Epe en Apeldoorn in een bestuurlijke conferentie geïnformeerd over de vorming van de OVIJ⁴.

In juli 2012 ontvangt de gemeenteraad van het college van burgemeester en wethouders een raadsvoorstel om in te stemmen met deelname aan de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Veluwe IJssel⁵. Het voorstel schetst als voordelen, het robuust uitvoeren van VTH-taken, meer garantie op continuïteit, en op den duur een structurele besparing in uitgaven van € 100.000 op de begroting. De invoering vergt tijdelijk extra kosten. De structurele lasten op basis van inbreng van 3,2 fte bedragen € 344.600. Bij het raadsvoorstel is naast de concept gemeenschappelijke regeling ook ter kennisneming het bedrijfsplan OVIJ gevoegd.

De raad heeft het voorstel op 17 september 2012 met algemene stemmen aangenomen (18 stemmen voor en geen stemmen tegen).

Naast de overdracht van taken en uitvoeringsbudget heeft de gemeente zelf een budget van € 35.000 structureel beschikbaar voor uitbesteding van werk dat raakt aan taken van de omgevingsdienst. Voor het inwinnen van advies bestaat geen 'gedwongen winkelnering' tussen de gemeente en OVIJ.

Toetsing betrokkenheid en invloed gemeenteraad

Uit het dossieronderzoek en gesprekken maakt de rekenkamercommissie op dat de gemeenteraad zich actief heeft opgesteld bij de vorming van de OVIJ. In de raadsvergadering van 7 november 2011 is een motie 'Regionale Uitvoeringsdienst (RUD)' van de fractie PvdA-GroenLinks aangenomen waarin het college gevraagd wordt:

- *bij de onderhandelingen over het vormen van de Regionale Uitvoeringsdienst gericht op de milieuvergunningen en wellicht op de omgevingsvergunningen, in ieder geval de behandeling van particuliere, kleinschalige bestemmingsplannen in een front-office in de directe nabijheid van de burger (gemeentehuis) te laten plaatsvinden;*
- *door inzet van gemeentelijke afdelingen en personeel een 'lichte' organisatie mogelijk te maken, die kostenneutraal kan worden opgezet in de vorm van een gemeenschappelijke regeling met daarbij de instelling van een openbaar lichaam de RUD;*

De rekenkamercommissie stelt vast dat beide wensen zijn ingewilligd. De gemeente fungeert zelf als front office voor de vergunningverlening waartoe de OVIJ bevoegd is en de kostenneutraliteit is meer dan gerealiseerd.

De opstelling van de gemeente Voorst was aanvankelijk dat er geen behoefte was aan samenwerking in een omgevingsdienst. Redenen: de gemeente Voorst hecht aan dienstverlening dicht bij de burger en aan integraal werken – vergunningverlening en handhaving voor omgevingstaken breed, bouwen en milieu, onder één dak.

Nadat de samenwerking in de omgevingsdienst verplicht werd heeft Voorst ambtelijk en bestuurlijk actief meegedacht over de vormgeving. Voorbeelden daarvan zijn:

- a. voor de praktische dienstverlening: het behoud van een front office voor informatie en vragen. Het eerste contact met de klant loopt via het omgevingsloket van de gemeente. De klant moet altijd met zijn vragen bij het loket van de gemeente terecht kunnen. Klanten kunnen bij de gemeente terecht voor statusinformatie. Desgewenst kunnen technische/inhoudelijke vragen doorspeeld worden naar de omgevingsdienst. Niet de klant reist maar de vraag, waarbij maatwerk in overleg met de klant mogelijk is. De meldingen en vergunning aanvragen worden vervolgens door OVIJ afgehandeld.
- b. op bestuurlijk niveau: de regeling van de stemverhoudingen in de gemeenschappelijke regeling die voorkomt dat de centrumgemeente omliggende gemeenten kan overrulen. Deze regeling van

⁴ Bijeenkomst Twello 29 mei 2012

⁵ Raadsvoorstel 2012-90197 d.d. 24 juli 2012

stemverhoudingen staat ook model voor de nieuwe verbonden partijen, Tribuut (belastinginning) en de Basismobiliteit.

Bij de behandeling van het raadsvoorstel in het ronde-tafelgesprek van 3 september 2012 is op vragen uit de raad benadrukt dat er altijd een milieu-uitvoeringsplan en milieuplan wordt opgesteld en dat de gemeenteraad stuurt en controleert. Bevestigd is dat het college over de uitvoeringstaken verantwoording af legt conform het Voorster model van de planning- en controlcyclus.

Conclusie

Het college van burgemeester en wethouders heeft de gemeenteraad actief meegenomen in de besluitvorming over toetreding tot de gemeenschappelijke regeling OVIJ. De gemeente (ambtelijk, college en gemeenteraad) hebben zelf een actieve opstelling getoond om invloed uit te oefenen op de vormgeving van de verplichte omgevingsdienst. De gemeenteraad heeft afspraken gemaakt om in het kader van de planning- en controlcyclus de uitvoering van taken door OVIJ te kunnen volgen.

2.3 Dienstverleningsovereenkomst met OVIJ – sturing College-OVIJ

Bij collegebesluit van 22 januari 2013 is de dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente Voorst en OVIJ gesloten. De dienstverleningsovereenkomst definieert voor welke taken de OVIJ in de uitvoering bevoegd gezag is en bepaalt de inrichting van de samenwerking opdrachtgever- en opdrachtnemer. De aansturing van de OVIJ is belegd bij 2 ambtenaren van de vakgroep Milieu en Afval van de gemeente Voorst (de regisseur omgevingsdienst en de coördinator omgevingsdienst). Taken en verantwoordelijkheden voor de OVIJ zijn in de dienstverleningsovereenkomst afgebakend.

De taken en verantwoordelijkheden van de OVIJ zijn omschreven, inclusief de overdracht van formatie (3,2 fte). De communicatiestructuur tussen de gemeente en OVIJ 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 gemeente bij behoefte aan milieu-advies en ondersteuning bij projecten desgewenst op basis van extra opdrachtverlening gebruik kan maken van de diensten van de OVIJ.

De gemeenteraad heeft de dienstverleningsovereenkomst ter kennisneming ontvangen.

In 2014 is een uniforme landelijke handhavingsstrategie vastgesteld. Dit is mede aanleiding voor de gemeenten Brummen en Voorst om een convenant te sluiten met als doel op de VTH-taken nauwer samen te werken. Door samenwerking kunnen beide gemeenten beter aan de kwaliteitscriteria voldoen.

Toetsing uitvoering dienstverleningsovereenkomst

De dienstverleningsovereenkomst bevat een statisch deel en een dynamisch deel. Het dynamisch deel wordt elk jaar opnieuw besproken, aangepast en vastgesteld. In het dynamische deel worden afspraken gemaakt over aantal en verdeling van de producten (inzet van OVIJ-capaciteit) binnen de financiële kaders. Deze afspraken worden door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld voordat deze in het dagelijks en algemeen bestuur OVIJ worden overgenomen.

Volgens de regisseur omgevingsdienst van de gemeente Voorst zijn de taken van vergunningverlening en handhaving op milieugebied (het basispakket) over de afgelopen jaren redelijk stabiel. Wel zijn er door veranderde regelgeving veel vergunningplichtige bedrijven meldingsplichtig geworden. De inzet is:

- het vergunningenbestand adequaat te houden (door actualisaties niet te laten verouderen);
- nieuwe aanvragen te behandelen (meldingen of vergunningaanvragen);
- afhankelijk van de zwaarte van de bedrijven meer of minder regelmatig de bedrijven te bezoeken (handhaving), en
- klachten adequaat af te handelen.

De OVIJ heeft een harmonisering van producten van de deelnemende gemeenten doorgevoerd en werkt nu met één productencatalogus. Een verdere harmonisering van de catalogi van alle Gelderse omgevingsdiensten is nog gewenst.

De gemeente stuurt (en vraagt verantwoording) voornamelijk op aantallen, doorlooptijden en kosten. Binnen de samenwerking is op niveau van de regisseurs en OVIJ een denkproces gestart voor het ontwikkelen van andere kritische prestatie-indicatoren (KPI's) die de kwaliteit van de dienstverlening in beeld kunnen brengen⁶.

Volgens de medewerkers van de vakgroep Milieu en Afval is er voor burgers en bedrijven weinig verschil in dienstverlening vóór en na 2013, de start van de OVIJ. Er is op dit punt geen vergelijkend tevredenheidsonderzoek beschikbaar. Voorst hanteert al vele jaren een hoog kwaliteitsniveau bij de toetsing op naleving van vergunningen. Ter illustratie: op dit moment wordt 60% van de bouwvergunningen getoetst, dat wil zeggen dat op gemiddeld 6 van de 10 opgelegde regels daadwerkelijk handhaving plaats vindt.

In 2014 is landelijk een uniforme handhavingsstrategie vastgesteld. Die wordt in 2015 vertaald naar een regionale handhavingsstrategie en geïmplementeerd door gemeenten en omgevingsdiensten. De recente landelijk evaluatie van het VTH-stelsel verwacht een positief effect van het werken met gelijke handhavingsmaatstaven.

De gemeente Voorst maakt voor advisering nauwelijks gebruik van additionele dienstverlening van de OVIJ. Dit is een strategische keuze van Voorst. De gemeente wil de afname van dienstverlening van OVIJ beperken tot het basispakket en voor het overige op milieutaken zelfvoorzienend zijn. Zo is binnen de gemeente formatief ruimte gemaakt voor opbouw van eigen deskundigheid ten aanzien van bodem- en geluidsvraagstukken.

Voor regie, coördinatie, opdrachtverlening aan OVIJ en interne advisering voor specifieke milieuvraagstukken heeft Voorst op dit moment 3,3 fte capaciteit in huis.

In 2013 en 2014 dreigde de gevraagde productie (gevraagde aantallen handhaving) niet gehaald te worden. Hierop is de OVIJ schriftelijk aangesproken en is bijgestuurd. In 2015 loopt OVIJ voor op de planning. De communicatiestructuur met OVIJ voldoet in de praktijk. Zo is er elk kwartaal partneroverleg op werkvloerniveau en is er veelvuldig contact via telefoon en mail. Er is geen sprake geweest van geschillen. Een punt van aandacht, dat vanaf de start in de DVO benoemd is, de aansluiting van verschillende ICT-systemen in gebruik van de gemeente, respectievelijk de OVIJ. OVIJ moet zich hierin aanpassen aan de wens van de individuele klanten.

Wethouder Lagerweij kenschetst de samenwerking – in het algemeen bestuur en rechtstreeks met de directeur – als plezierig. OVIJ houdt de portefeuillehouders nauw bij de ontwikkelingen betrokken.

Conclusie

De taakuitvoering van OVIJ beweegt zich binnen de kaders die met de gemeenteraad zijn afgesproken. College van burgemeester en wethouders en ambtelijke organisatie sturen actief op de uitvoering en naleving van de dienstverleningsovereenkomst. De veranderingen in de uitvoering van het basispakket zijn beperkt.

⁶ De commissie Wolfsen heeft in september 2014 een rapport uitgebracht met als titel VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Daarin pleit de commissie dat er instrumenten nodig zijn die gemeenten en RUD's kunnen inzetten om hun kwaliteit te meten, monitoren en onderling te vergelijken en de kwaliteit daarmee cyclisch te verbeteren.

2.4 Sturing en verantwoording tussen raad en college op taken OVIJ

Het dagelijks bestuur van OVIJ vergadert 10 keer per jaar. Het algemeen bestuur komt 4 keer per jaar bijeen. De directeur OVIJ heeft daarnaast 6 keer per jaar individueel overleg met de bestuurders van de deelnemende gemeenten.

Bij de besluitvorming over het aangaan van de gemeenschappelijke regeling OVIJ is afgesproken dat de sturing door en verantwoording aan de gemeenteraad plaats vindt in het kader van de normale planning- en controlcyclus.

Extra is wel dat de gemeenteraad naast de gemeentelijke jaarstukken een apart milieujaarverslag ontvangt.

Sturingsmogelijkheden voor de raad vooraf:

juni	prioriteitennota gemeente	koerswijziging beleid vaststellen
mei/juni	ontwerp programmabegroting OVIJ	voorhangprocedure [raad kan wensen en bedenkingen meegeven aan college]
november	gemeentelijke begroting	vaststelling beleid en middelen

Sturingsmogelijkheden voor de raad 'onderweg'

mei/juni	voortgangsbericht	ter bespreking
september	bestuursrapportage	ter bespreking

Verantwoording achteraf aan de raad

juni	gemeentelijke jaarstukken	ter vaststelling
juni	gemeentelijk milieujaarverslag	ter verantwoording
juni	jaarstukken OVIJ	ter kennisneming

De raad heeft indirect zicht op de uitvoering door ontvangst van het milieujaarverslag en van de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling OVIJ. Het milieujaarverslag is een kwantitatieve rapportage, waarbij het streven is te groeien naar een meer kwalitatieve rapportage.

Toetsing gebruik gemeenteraad van middelen tot (bij)sturing

Het milieujaarverslag wordt jaarlijks in een ronde-tafelgesprek en in de raadsvergadering besproken veelal in samenhang met de ontwerp programmabegroting en de jaarstukken van de OVIJ. Bij de behandeling van het milieujaarverslag heeft de raad vooral aandacht voor de klachten ingediend door omwonenden tegen bedrijven en instellingen, bijv. stankhinder en geluidhinder en de wijze van afhandeling. In bredere zin zijn dienstverlening, duurzaamheid en (omvang) afval de thema's in de ronde-tafelgesprekken en raadsvergaderingen naar aanleiding van het milieujaarverslag aan de orde kwamen.

De gemeenteraad krijgt jaarlijks de concept programmabegroting van de omgevingsdienst OVIJ voorgelegd in een voorhang procedure. Die stelt de raad in staat een zienswijze in te brengen die het dagelijks bestuur van OVIJ betreft bij de latere vaststelling van de programmabegroting. In de achterliggende periode (de conceptbegrotingen OVIJ voor 2014, 2015 en 2016) heeft de gemeenteraad van Voorst geen aanleiding gezien een zienswijze in te dienen en de ontwerp programmabegroting van OVIJ voor kennisgeving aangenomen.

De directeur OVIJ is van mening de betrokkenheid van de raden kan verbeteren door rechtstreekse informatie-uitwisseling en dialoog van OVIJ met de gemeenteraad. Bijvoorbeeld door met raadsleden op pad te gaan om te tonen wat OVIJ in de praktijk doet. Ter vergelijking: in Brummen is de directeur OVIJ in april 2015 in de gelegenheid gesteld een presentatie voor de gemeenteraad te verzorgen over de betekenis van OVIJ voor de gemeente.

Conclusie

Gelet op de conclusie onder 2.3 dat de taakuitvoering door OVIJ zich inhoudelijk en financieel binnen de afgesproken kaders beweegt, is er in de periode 2013-2015 voor de gemeenteraad geen aanleiding geweest tot interventie op de ontwerpbegrotingen en jaarrekeningen van OVIJ en het milieujaarverslag dat mede op

de taken van OVIJ betrekking heeft. Het instrumentarium waarmee het college en de omgevingsdienst de raad informeren over de begroting en uitvoering van taken is op zich toereikend om de raad te doen ingrijpen zodra dat nodig is.

De recente landelijke evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel concludeert ook dat er landelijk sprake is van een beperkte betrokkenheid van raden en staten op de inhoud van de VTH-taken.

Het is aan de gemeenteraad om wel of niet in te gaan op het aanbod van OVIJ om meer rechtstreekse informatievoorziening te geven over het functioneren van OVIJ.

2.5 Actuele aandachtspunten

Evaluaties

Binnen het bestuur van OVIJ en in breder kader binnen het Gelders Stelsel is voortdurend de vraag aan de orde of de omgevingsdienst voldoende robuust is om haar taken met voldoende kwaliteit uit te voeren. Indien een milieudienst geen deskundigheid in huis heeft om een taak zelf uit te voeren, dan kan zij een beroep doen op één van de andere zes omgevingsdiensten binnen het Gelders Stelsel.

In 2014 heeft het OVIJ-bestuur onderzoek laten doen naar de samenwerkingsmogelijkheden met de omgevingsdienst Noord-Veluwe.⁷ Na de verkenning zijn geen concrete vervolgstappen genomen, hoewel de samenwerking of fusie met een andere omgevingsdienst voor de toekomst niet is uitgesloten.

Bij de start van OVIJ is aangenomen dat er 3-5 jaar nodig is om tot een volledig ingeregelde organisatie te komen. Na 3 jaar vindt een tussenevaluatie plaats. Deze evaluatie van het functioneren van OVIJ staat voor januari 2016 op de agenda van het algemeen bestuur van OVIJ.

Ook de provincie Gelderland zal op korte termijn een evaluatie van het Gelders stelsel (het functioneren van de zeven omgevingsdiensten) uitvoeren. De verwachting is dat de resultaten daarvan in het tweede kwartaal van 2016 bekend worden.

Conclusie

In het voorjaar worden de resultaten van enkele evaluaties openbaar die de deelnemende gemeenten in OVIJ een scherper beeld geven van het functioneren van de omgevingsdienst(en) en vraagstukken voor verdere ontwikkeling als verkend in dit vooronderzoek.

Kostenniveau en kostenontwikkeling

Voor de eerste drie jaar ligt de financiering vast op basis van input van overgedragen formatie, voor Voorst 3,2 fte. Het kostenniveau voor de uitvoering van de basistaken komt daarmee op circa € 15,- per inwoner per jaar. (zie bijlage 1).

Afgesproken is de OVIJ met ingang van 2017 door de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling te laten bekostigen op basis van outputfinanciering. Dat wil zeggen dat de gemeente OVIJ betaalt op basis van afgenomen diensten. De directeur OVIJ geeft aan dat een wijziging per 2017 te ambitieus is. Omdat de ontwerpbegroting voor 2017 al in het voorjaar van 2016 wordt opgesteld, zou het OVIJ bestuur binnen een half jaar een besluit moeten nemen. Dat lijkt niet realistisch.

De vraag is in hoeverre outputfinanciering in de praktijk mogelijk is gezien de aard van de uitvoerende werkzaamheden van OVIJ. De gemeente is bevoegd gezag voor de vergunningverlening en handhaving. Uitvoering van de vergunningverlening en handhaving vraagt om continuïteit en kwaliteit waarover gemeenten vooraf afspraken maken, inclusief een vorm van voorfinanciering. Uit de gevoerde gesprekken maakt de rekenkamercommissie op dat het in de discussie over outputfinanciering gaat om accentverschuivingen naar (meer) afrekenen op geleverde producten.

⁷ Rapport Seinstra&Van de Laar naar samenwerkingsmogelijkheden omgevingsdienst Veluwe-IJssel en omgevingsdienst Noord-Veluwe, juli 2014.

Bij de oprichting van OVIJ is toegezegd dat de omgevingsdienst volgens marktconforme tarieven zal werken. Dit vraagt een volledige producten- en dienstencatalogus met bijbehorende prijzen per product en dienst. In de gesprekken die de rekenkamercommissie heeft gevoerd, is opgemerkt dat sinds 2013 de tarieven van adviesbureaus door de scherpe concurrentie sterk zijn gedaald. Dat maakt, annex het opstellen van een complete producten- en dienstencatalogus, een nieuwe toets op marktconformiteit van de tarieven van OVIJ actueel. Volgens de directeur OVIJ is de omgevingsdienst concurrerend met een standaardtarief van circa € 75 per uur (adviesbureaus rekenen met een tarief in de orde van € 100 per uur).

De directeur van de OVIJ meldt dat in het bestaande systeem van inputfinanciering feitelijk sprake is van sponsoring van Brummen en Voorst door de collega-gemeenten Epe en Apeldoorn. Bij de invoering van een systeem van outputfinanciering is de hoogte van de gemeentelijke bijdrage van Voorst aan OVIJ een bespreekpunt. Wethouder Lagerweij onderkent dat de financiële bijdrage aan OVIJ op dit moment krap is, afgezet tegen de taken die OVIJ voor Voorst uit voert. Binnen het algemeen bestuur is overeenstemming over een stapsgewijze aanpak tot wijziging in de financieringsvorm: eerst de feiten op tafel en daarna in goed overleg een oplossing zoeken voor een passende vorm van financiering. De portefeuillehouder verwacht een oplossing voor de financiering zonder grote verschuivingen, dat wil zeggen binnen de kaders die de raad bij de taakoverdracht aan OVIJ heeft meegegeven.

Conclusie

De invoering van het systeem van outputfinanciering is een aandachtspunt voor de gemeenteraad. De commissie gaat ervan uit dat het college zich alert opstelt in de discussie over de financieringssystematiek en de gemeenteraad proactief over de te maken afweging en eventuele gevolgen informeert.

Invoering Omgevingswet

Wetgeving is in procedure om de Wabo te integreren in het bredere kader van de Omgevingswet. Een ontwerp van wet is in behandeling bij de Tweede Kamer. Hierin worden 40 wetten gebundeld. De nieuwe wet beoogt minder administratieve lasten voor bedrijven en inwoners, kortere procedures en voorschriften die beter op elkaar zijn afgestemd. Het kabinet rekent erop dat invoering van de wet in 2018 tot stand komt. Daarmee komt ook binnen de regio Veluwe-IJssel opnieuw de vraag op tafel of de gemeenten meer taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving Wabo-breed aan de omgevingsdienst uitbesteden.

Binnen het Gelders stelsel zijn al omgevingsdiensten actief die alle Wabo-taken breed uitvoeren, dat wil zeggen een complete omgevingsvergunning afgeven, inclusief bouw. Ook zijn er hybride regelingen waarbij de omgevingsdienst voor één gemeente een complete omgevingsvergunning verzorgt en voor een andere gemeente het milieudeel van de omgevingsvergunning aanlevert. In hybride vorm zijn er verschillen tussen gemeenten binnen één omgevingsdienst. Het overzicht van bijlage 2 laat zien welke varianten binnen Gelderland worden toegepast.

In alle Gelderse omgevingsdiensten speelt de vraag wat de impact van de Omgevingswet voor gemeenten is en welke toegevoegde waarde de omgevingsdiensten kunnen hebben. De gezamenlijke omgevingsdiensten hebben hierover een Position Paper in voorbereiding en hebben de provincie Gelderland gevraagd een bijeenkomst te organiseren in januari 2016.

Volgens wethouder Lagerweij bereidt Voorst zich voor op de invoering van de Omgevingswet, maar hangt nog veel af van de regelgeving die nog door de wetgever en het ministerie van Infrastructuur en Milieu moet worden ingevuld. Bekend is dat de omgevingsdiensten als OVIJ in de Omgevingswet een kans zien om hun takenpakket uit te breiden en zo robuuster te worden. Het college houdt vast aan de lijn dat de dienstverlening voor de burger prioriteit heeft.

Conclusie

De invoering van de Omgevingswet is een belangrijk aandachtspunt voor de gemeenteraad. Op grond van de gesprekken concludeert de rekenkamercommissie dat de kwaliteit, directheid en snelheid van de dienstverlening aan de burgers en bedrijven én het kostenniveau voor de gemeente Voorst altijd belangrijke punten van toetsing zijn bij gesprekken over mogelijk verdergaande samenwerking op het gebied van vergunningverlening en handhaving.

Technische bijlage 1

Gemeentelijke bijdrage OVIJ 2013 – begroot en gerealiseerd 2013

	2013 basis takenpakket begroot	restitutie resultaat OVIJ	2013 basis takenpakket rekening	Inwonertal eind 2013	Bijdrage per inwoner	Additioneel budget inhuur
Voorst	€ 344.600	€ 20.806	€ 323.794	23.351	€ 13,62	€ 35.000
Apeldoorn			€ 3.364.265	157.545	€ 21,35	niet bekend
Brummen	€ 269.035	€ 39.130	€ 229.905	21.177	€ 10,86	€ 12.168
Epe			€ 448.027	32.351	€ 13,84	niet bekend

Af = restitutie positief resultaat jaarrekening OVIJ 2013 gecorrigeerd voor frictiekosten.

Resultaat 2013 is positief beïnvloed doordat OVIJ later opstartte en het 1^e kwartaal de kosten daarvan niet volledig heeft gedeclareerd.

(bron: jaarverslag OVIJ 2013)

Gemeentelijke bijdrage OVIJ 2016 – raming programmabegroting OVIJ 2016

	2016 basis	Inwonertal 2015	Bijdrage per inwoner	Additioneel geraamd uitbesteding aan OVIJ
Voorst	€ 362.433	23.913	€ 15,16	€ 28.815
Apeldoorn	€ 3.916.583	158.099	€ 24,77	€ 141.404
Brummen	€ 306.460	20.983	€ 14,61	€ 6.375
Epe	€ 582.027	32.214	€ 18,07	€ 13.706.

N.b. de gemeente Apeldoorn heeft alle milieutaken breed overgeheveld naar de OVIJ, dat wil zeggen de basistaken VTH en volledig de geluid- en milie advisering en projecten.

(bron: programmabegroting OVIJ 2016)

Technische bijlage 2

Feitenoverzicht Omgevingsdiensten Gelderland naar aantal inwoners

	Gemeenten + provincie	Inwoners 2015	Lasten totaal 2014 circa (€ mln)	Formatie Orde van grootte	Taken
Regio Arnhem (ODRA)	(11) Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rijnwaarden, Rozendaal, Westervoort, Zevenaar	416.491	€ 13,3 miljoen	130-140 fte	hybride Wabo- taken milieu verplicht en Wabobreed: Arnhem, Lingewaard en Rheden
Achterhoek (ODA)	(10) Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doetinchem, Lochem, Oost-Gelre, Oude IJsselstreek, Montferland, Winterwijk, Zutphen	377.769	€ 7,0 miljoen	60-70 fte	VTH milieu
Regio Nijmegen (ODRN)	(6) Beuningen, Druten, Groesbeek, Heumen, Nijmegen, Wijchen	305.905	€ 10,6 miljoen	110-120 fte	hybride Wabo- taken milieu verplicht en Wabobreed: Nijmegen
Rivierenland (ODR)	(9) Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaard, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, Zaltbommel	219.016	€ 11,8 miljoen	120-130 fte	hybride Wabo- taken milieu verplicht en Allemaal ook Wabo-breed behalve Tiel
De Vallei (OddV)	(5) Barneveld, Ede, Nijkerk, Scherpenzeel, Wageningen	214.453	€ 10,5 miljoen	100-110 fte	Allen Wabo-taken breed, bouw en milieu
Veluwe-IJssel (OVIJ)	(4) Apeldoorn, Brummen, Epe, Voorst	206.350	€ 7,0 miljoen	50-60 fte	VTH milieu
Noord-Veluwe (ODNV)	(8) Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Putten, Hattum, Oldebroek, Heerde	199.470	€ 2,8 miljoen	30-40 fte	VTH milieu

(bron: jaarrekeningen 2014 omgevingsdiensten)

Verdeling stelseltaken Gelderse omgevingsdiensten

De stelseltaken zijn als volgt belegd:

Handhaving complexe bedrijven - Omgevingsdienst Regio Arnhem

Vergunningverlening complexe bedrijven - Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Besluit Risico's Zware Ongevallen- bedrijven - Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Ketentoezicht - Omgevingsdienst Rivierenland

Innovatie - Omgevingsdienst De Vallei

Portaal, kennismakelaar en communicatie GO - Omgevingsdienst Veluwe IJssel

P&O-coördinatie - Omgevingsdienst Achterhoek

Bstuurlijke StrafBeschikking milieu - Omgevingsdienst Noord-Veluwe

Technische bijlage 3

Onderzoeksverantwoording en bronvermelding

Hierbij een overzicht van de belangrijkste bronnen die de commissie in het dossieronderzoek heeft geraadpleegd:

- alle documenten die voor een besluit over de deelname aan de gemeenschappelijke regeling OVIJ aan de gemeenteraad zijn voorgelegd waaronder de Gemeenschappelijke regeling Veluwe IJssel en de betrokken verslagen van de besprekingen met de raad;
- de dienstverleningsovereenkomst van de gemeente Voorst met OVIJ, 2013;
- de ontwerpbegrotingen 2013 t/m 2016 en jaarrekeningen 2013 en 2014 van OVIJ en de betrokken gespreksverslagen van de raad;
- raadsmededeling 2015-44962 m.b.t. het sluiten van een convenant Voorst-Brummen, samenwerking Vergunningen, Toezicht en Handhavingstaken;
- Rapport 'Naar robuuste omgevingsdiensten' bureau Seinstra en Van de Laar, juli 2014;
- Rapport commissie Wolfsen, 'Vertrouwen, Tempo en Helderheid', september 2014;
- Rapport Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel – waaronder het stelsel van omgevingsdiensten, ministerie van Infrastructuur en Milieu, juli 2015;
- Rapport Een majeure opdracht, Gelderland als opdrachtgever voor de BRZO-omgevingsdienst, rekenkamer Oost Nederland, oktober 2015.

De commissie heeft de volgende personen gesproken:

- E.J.M. van Leeuwen, gemeentesecretaris gemeente Voorst
- mevr. E.J.A. Wolbers-Cents, manager gemeente Voorst
- mevr. M.W.T.M. Loeters, senior medewerker handhaving, milieu en afval gemeente Voorst
- A.H. Visser, coördinator opdrachtgeverschap omgevingsdiensten provincie Gelderland
- J.W. Strebus, directeur Omgevingsdienst Veluwe IJssel
- A.B. Lagerweij, wethouder gemeente Voorst

Verklaring van gebruikte afkortingen

BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
BSBm	Bestuurlijke StrafBeschikking milieu
CoVo	project Cortenoever Voorsterklei
DVO	DienstVerleningsOvereenkomst
ICT	Informatie- en CommunicatieTechnologie
IPO	InterProvinciaal Overlegorgaan
OVIJ	Omgevingsdienst Veluwe IJssel
RUD	Regionale UitvoeringsDienst
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen