

Aan: Gemeenteraden en Provinciale Staten van deelnemende overheden Omgevingsdienst Twente

Van: Dagelijks bestuur Omgevingsdienst Twente
Datum: 31 mei 2018
Ons kenmerk: ODT 2018-001
Onderwerp: Ontwerpbegroting Omgevingsdienst Twente 2019

Geachte raden en staten,

Hierbij zenden wij u de ontwerpbegroting 2019 van de Omgevingsdienst Twente. In deze brief geef ik u uitleg over de ontwerpbegroting en wat dit voor u betekent.

Inleiding

De raden en staten hebben najaar 2017 ingestemd met het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Omgevingsdienst Twente. Met uw instemming kon vervolgens op 6 oktober 2017 deze GR worden opgericht en zijn de taken vastgesteld die aan deze GR worden overgedragen. Deze taken zijn nader omschreven in hoofdstuk 4 van de begroting.

In 2018 wordt de organisatie ingericht en personeel geworven, veelal personeel vanuit de deelnemende overheden. Naast diverse regelingen en verordeningen, is ook de bijgaande programmabegroting opgesteld. Het meeste personeel zal formeel op 1 januari 2019 in dienst treden en de feitelijke werkzaamheden zullen 1 januari 2019 starten. In bijlage 1 schetsen we de relevante ontwikkelingen in het werkgebied van de Omgevingsdienst. In bijlage 2 staat de relevante wet- en regelgeving. Samen geven ze een beeld van de opgave die de organisatie te wachten staat en waarop de Omgevingsdienst toegerust moet worden. Het geeft tevens een indruk van de voordelen van de bundeling van deze taken in één organisatie.

U heeft de mogelijkheid tot het indienen van uw zienswijze

Hierbij bieden wij u de ontwerpbegroting aan. Dit is later dan gebruikelijk bij gemeenschappelijke regelingen. Dit betreft echter het eerste jaar voor de GR Omgevingsdienst Twente en hebben ervoor gekozen om voor dit complexe besluitvormingsproces zorgvuldigheid te laten prevaleren boven snelheid. Formeel heeft uw raad c.q. uw staten 8 weken de gelegenheid om een eventuele zienswijze kenbaar te maken. Gezien het zomerreces is hiervoor een langere periode gepast. Tot 1 september 2018 kunt u daarom een eventuele zienswijze richten aan de secretaris van het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur voegt de ingediende zienswijzen bij de begroting en legt deze ter vaststelling voor aan het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst op 5 oktober 2018. De begroting wordt vervolgens zo spoedig mogelijk ingediend bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. In volgende jaren zal het dagelijks bestuur ruim voor 15 april een kaderbrief sturen aan de raden en staten van de deelnemers waarin de algemene financiële en beleidsmatige kaders worden gedefinieerd. In dit aanvangsjaar voorzien deze brief en bijgaande ontwerpbegroting hierin.

De ontwerpbegroting

Deze ontwerpbegroting bevat een samenvatting van de taken, missie en visie van de Omgevingsdienst. Vervolgens worden de te leveren diensten ten aanzien van vergunningverlening, handhaving, toezicht en advisering beschreven en de daarmee gemoeide kosten begroot.

Ook de bijdragen van de deelnemers en hun grondslag worden toegelicht. Bij de kosten wordt onderscheid gemaakt naar directe kosten en overhead.

Apart wordt ingegaan op het weerstandsvermogen, de financiering en de interne bedrijfsvoering.

Deze ontwerpbegroting bevat niet de kosten die het gevolg zijn van de afspraken uit het sociaal plan. Over dit sociaal plan wordt nog gesproken door de besturen van de latende organisaties en vakbonden. Het bevat afspraken over de overgang van medewerkers van latende organisatie naar de Omgevingsdienst Twente.

Deze ontwerpbegroting is niet gestoeld op de Twentse norm. Deze Twentse norm bevat streefcijfers voor de ureninzet van medewerkers van de OD Twente per te leveren product. Daarbij valt te denken aan een inspectie of vergunning van een bepaalde zwaarte. Voor het opstellen van de Twentse norm is in mei 2018 een project opgestart waarbij met inbreng van de professionals zelf en van ervaringscijfers van reeds draaiende omgevingsdiensten een voorstel voor het algemeen bestuur wordt gemaakt. Dit zal op 5 oktober worden voorgelegd en kon dus niet gebruikt worden als grondslag voor de begroting en met de bijdragen-verdeling.

In deze brief informeren wij u verder over de redenen voor de oprichting, de belangrijkste ontwikkelingen op het werkterrein van de Omgevingsdienst, en 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). Zie verder bijlage 2: relevante wetgeving. 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 continuïteit, een *level playing field* en op termijn meer efficiëntie.

Kaders voor 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 financiële kaders die aan de Omgevingsdienst zijn meegegeven:

- A. Het opzetten van de organisatie vraagt een initiële investering, die in latere jaren wordt terugverdiend. Dit ontwikkelbudget bedraagt verspreid over de komende drie jaren 4 ton.
- B. Na twee jaar vanaf de start (dus ingaande vanaf het derde), zal jaarlijks in ieder geval 1% van de exploitatie worden inverdiend gedurende een periode van 4 jaar. Dit betekent dat er vanaf 2021 wordt inverdiend op de exploitatie oplopend tot 4% in het jaar 2024.
- C. 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;
- D. De financiering van de OD Twente is voor de eerste jaren op basis van input. Dat wil zeggen dat deelnemers hun huidige budget voor het primaire proces inbrengen, gekoppeld aan de ingebrachte taken en fte's. Dit budget wordt vermeerderd met een opslag voor de personele en formatieve overhead van de OD Twente, zoals uitgewerkt in de exploitatiebegroting. De verdeelsleutel is dus het ingebrachte aantal fte's. Afgesproken is om de inputbegroting in een aantal jaren om te bouwen naar een outputbegroting. Outputfinanciering betekent dat er wordt betaald per af te nemen product. Het effect van deze omzetting is afhankelijk van het nog te kiezen model voor de outputfinanciering.

Kader A en B leiden tot de volgende meerjarenbegroting en bijdragen.

Totaal per deelnemer (Primair proces + facultatieve taken + ontwikkelbudget + overhead)

Deelnemer	2019	2020	2021	2022
Almelo	€ 1.354.771	€ 1.330.946	€ 1.288.348	€ 1.237.876
Borne	€ 433.557	€ 425.931	€ 412.290	€ 396.125
Enschede	€ 1.691.161	€ 1.662.675	€ 1.615.563	€ 1.560.254
Haaksbergen	€ 461.731	€ 453.603	€ 439.044	€ 421.791
Hellendoorn	€ 624.977	€ 614.030	€ 594.586	€ 571.565
Hengelo	€ 862.688	€ 848.155	€ 824.110	€ 795.882
Hof van Twente	€ 812.750	€ 798.297	€ 771.969	€ 740.708
Losser	€ 471.593	€ 463.250	€ 448.177	€ 430.297
Noaberkracht	€ 773.067	€ 759.585	€ 735.822	€ 707.713
Oldenzaal	€ 476.069	€ 467.816	€ 453.422	€ 436.415
Provincie Overijssel	€ 1.052.949	€ 1.034.217	€ 1.000.071	€ 959.525
Rijssen-Holten	€ 591.857	€ 581.567	€ 563.529	€ 542.205
Twenterand	€ 711.359	€ 698.771	€ 676.025	€ 649.043
Wierden	€ 454.270	€ 446.280	€ 431.989	€ 415.056
Totaal	€ 10.772.801	€ 10.585.122	€ 10.254.945	€ 9.864.456

De % verdeling per deelnemer voor onderdeel A, B en C is bepaald op basis van het voor de overgedragen taken ingebrachte aantal fte's. De % verdeling per deelnemer voor onderdeel D is bepaald op basis van het aantal inwoners per 01-01-2018 (bron: CBS). Het totaal aantal inwoners in Twente bedroeg op 01-01-2018: 627.923. De Provincie Overijssel telt voor de berekening o.b.v. inwoneraantallen mee als het gemiddelde van de 14 deelnemende gemeenten: 44.852.

De financiële impact wisselt per deelnemer. 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. Ook de frictiekosten zijn voor rekening van de deelnemers. Deze worden bepaald door het te sluiten sociaal plan.

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.

De horizontale sturing en beheersing geschiedt door middel van strategienota en het meerjarenperspectief die jaarlijks worden geactualiseerd. Daarnaast worden algemene leveringsvoorwaarden die tussen de deelnemende overheden en de Omgevingsdienst worden afgesloten voor meerdere jaren. Ook verstrekt het bevoegd gezag het mandaat aan de Omgevingsdienst dat nodig is voor de uitvoering van de opgedragen taken.

Binnen de kaders van de algemene leveringsvoorwaarden en de verstrekte mandaten worden jaaropdrachten verstrekt. Deze betreffen de wettelijk verplicht in te brengen taken, maar ook "facultatieve" taken.

De uitvoering van de jaaropdrachten wordt beheerst m.b.v. periodieke rapportages aan de opdrachtgevers. De betaling door de deelnemers is vooralsnog gekoppeld aan de ingebrachte taken. Het doel is in een aantal jaren over te gaan op outputfinanciering waarbij betaald wordt per af te nemen product.

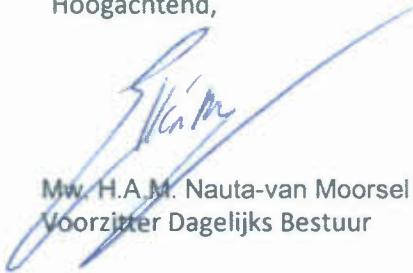


Tot slot

Eventuele zienswijzen ontvangen wij per e-mail graag uiterlijk 1 september 2018 op g.degaaij@almelo.nl. Ook suggesties voor de aandachtspunten of accenten in de taakuitoefening vanaf 2019 zijn welkom. Vragen over de procedure of inhoud van de begroting kunt u richten aan de heer Mathijs Bekhuis, trekker financiële werkgroep ODT (06 – 1069 2819) of de heer Geert de Gaaij, inrichtingsmanager ODT (06 – 833 61015). Wij zullen ook aanwezig zijn op de regiomeeting voor raadsleden op 7 juni in Nijverdal.

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 Twente.

Hoogachtend,



Mw. H.A.M. Nauta-van Moorsel
Voorzitter Dagelijks Bestuur



Dhr. J.W. Strebus
Secretaris Dagelijks Bestuur

Bijlage 1: Relevante ontwikkelingen op het werkterrein van de Omgevingsdienst

Inspectieview milieu

De Omgevingsdienst wordt verantwoordelijk voor samenwerking en informatie-uitwisseling met externe partners (Politie, OM, Veiligheidsregio, Waterschap, Rijksinspecties, overige RUD's e.d.). Eind 2014 is er een intentieovereenkomst gesloten met het OM en Politie voor het digitaal uitwisselen van handhavings- en toezichtsinformatie via "Inspectieview Milieu". Informatie die beschikbaar is in eigen systemen van diverse organisaties is daarbij ontsluitbaar voor een inspecteur die een controle voorbereidt. Zo kan hij zien welke collega-inspecterende-organisatie de afgelopen periode een bezoek heeft gebracht en of er iets geconstateerd is en kan daarop worden ingespeeld. Ongeveer 30 partijen, Rijksinspecties, OM, politie en Omgevingsdiensten hebben aangegeven hieraan mee te willen doen, waaronder de 9 Oost-Nederlandse Omgevingsdiensten. De Omgevingsdienst zal zich aansluiten op Inspectieview Milieu.

Energie en Duurzaamheid

Energie en Duurzaamheid is een steeds belangrijker maatschappelijk thema. In het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs is ook aan de OD's gevraagd hier een bijdrage aan te leveren. Dat kan de Omgevingsdienst doen op verschillende manieren:

- In de vergunningverlening kunnen we nadrukkelijker binnen het thema 'verruimde reikwijdte' aandacht geven aan energiebesparing bij bedrijven. We attenderen bedrijven op en moedigen ze aan om nieuwe technieken toe te passen en wijzen ze op subsidiemogelijkheden;
- Bij toezicht en handhaving intensiveren wij, in overleg met het Rijk en de provincie, de activiteiten bij branches waar kansen liggen; wij besteden structureel aandacht aan Energierapportages (EED's) van bedrijven die voor een aantal categorieën jaarlijks verplicht moeten worden ingediend bij het bevoegd gezag. Naar aanleiding hiervan gaan we met hen in gesprek en zoeken naar kansen voor energiebesparing en efficiency. Voor deze activiteiten krijgen wij naar verwachting deels extra middelen van het Rijk en de provincie, deels intensiveren wij dit op eigen kracht vanwege het steeds grotere belang dat er aan gehecht wordt.

Asbest

Asbest is een structureel probleem in Nederland, en in het bijzonder in Twente vanwege haar verleden met Eternit in Goor. Nog steeds is asbest in gebonden en ongebonden vorm op grote schaal in ons milieu aanwezig. Er ligt nu een landelijk actieplan om uiterlijk in 2024 alle asbestdaken vervangen te hebben. Dit vraagt om veel extra toezichtcapaciteit vanuit de OD om te bevorderen dat dit op de juiste wijze gebeurt en dat het materiaal ook afgevoerd wordt naar de juiste verwerker. Daarnaast zal de kwestie met asbest verontreinigd straalgrit ook in onze regio nog veel aandacht vragen.

Risicobedrijven

In de regio Twente hebben we slechts enkele bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen. Dit zijn de bedrijven met de allergrootste veiligheidsrisico's. In de categorie daar net onder zijn echter wel enkele tientallen bedrijven gevestigd. In navolging van een aantal andere regio's in Nederland gaan wij in 2018 ook specifiek aandacht aan deze groep bedrijven besteden. Het gaat hierbij vooral om het in zicht krijgen van de actuele veiligheidsrisico's in relatie tot de bestaande normeringen. In geval van afwijkingen zullen wij met de bedrijven in gesprek gaan en maatregelen afspreken.

Ketentoezicht- en strafrecht

In onze regio zijn veel afvalverwerkers actief. Een sector die veel werkgelegenheid oplevert en ook tot innovaties leidt die een circulaire economie dichterbij brengen. Anderzijds kleven er ook veel risico's aan deze sector, reden waarom wij stevig in zullen zetten om meer zicht en grip hierop te krijgen en notoire overtreders bestuursrechtelijk en zo nodig strafrechtelijk zullen aanpakken. We doen dit zo nodig ook samen met andere OD's, bijzondere opsporingsdiensten, Rijksinspecties, politie en justitie.

Andere milieuthema's

Naast voorgaande thema's zal de OD zich ook gaan richten op het uitvoeren van de taken bodem (waaronder Wet bodembescherming), lucht (geur en emissie), geluid (bijv. geluidzonering en bouwakoestiek) en externe veiligheid. Deze taken en de accenten die daarin worden gelegd worden opgepakt in nauwe samenwerking met de partners, waarmee ook in die opzichten wordt geïnvesteerd in een duurzame leefomgeving.

Bijlage 2: Toelichting op relevante wet- en regelgeving

Wettelijke / juridische status omgevingsdiensten

Op 14 april 2016 is de Wet VTH in werking getreden. Deze wet ziet toe op het wijzigen van een aantal artikelen in de Wabo, de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Waterwet, de Wet op de economische delicten, de Woningwet en de Wet natuurbescherming.

De Wet VTH heeft als doel een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. In de wet is onder meer een basistakenpakket voor de Omgevingsdiensten vastgelegd. Daarnaast bevat de wet afspraken over de kwaliteitsverbetering waar de provincies en gemeenten als bevoegd gezag verantwoordelijk voor zijn. Daartoe hebben IPO en VNG een modelverordening kwaliteit VTH opgesteld ten behoeve van de provincies en gemeenten als bevoegd gezag.

Naast de wet is er inmiddels ook een Algemene maatregel van Bestuur VTH in de vorm van een wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (BOr). In de BOr wordt een vertaalslag gemaakt van de Package Deal (basistakenpakket), zijn procescriteria opgenomen voor vergunningverlening en wordt de basis gelegd voor een gemeenschappelijk inspectiesysteem (Inspectievew Milieu). Deze AMvB wordt in een later stadium verwerkt in de AMvB's die onder de Omgevingswet komen te vallen, maar is nu apart vormgegeven vanwege de eerdere inwerkingtreding van de Wet VTH.

Het voor de RUD Twente wellicht belangrijkste gevolg uit de Wet VTH is dat zij haar juridische basis als netwerk, verankerd in de Bestuursovereenkomst van 2012, zal moeten wijzigen en binnen de kaders van de Wet moeten brengen.

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving

De ontwikkelingen rond de Wet VTH, feitelijk de aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zijn het afgelopen jaar zorgvuldig gevolgd. De wijze waarop de kwaliteit van uitvoering dient te worden gewaarborgd is nu duidelijker. Procescriteria uit de set Kwaliteitscriteria 2.1 zijn voor het milieudeel vertaald in het Besluit omgevingsrecht. De overige Wabo-taken (waaronder de niet BTP milieutaken) kunnen vanuit in de wet opgenomen zorgplicht eveneens in een verordening worden geregeld, hetgeen alle partners in Twente inmiddels gedaan hebben. Op deze wijze is er een stevige basis gelegd voor een kwalitatief goede uitvoering van de VTH-taken in Twente, zowel door de OD wat betreft de milieutaken als door de partners zelf voor de andere VTH taken.

Omgevingswet

De Omgevingswet is in juni 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en het bestuursakkoord implementatie Omgevingswet is ondertekend. En nu? Wachten tot de implementatie?

Het was de bedoeling dat de Omgevingswet eind 2018 operationeel was, maar dat is niet haalbaar, inmiddels is dit opgeschoven naar 2021. Dat komt doordat er meer tijd nodig is voor de parlementaire behandeling en de implementatie van de Omgevingswet. De datum voor inwerkingtreding klinkt nog ver weg, maar de invoering van deze wet is een enorme operatie die alleen kan slagen als we nu al beginnen. De Omgevingswet betekent niet alleen nieuwe wetgeving, het betekent ook een andere manier van werken en een cultuurverandering. Dit betekent wel dat we ons nu al moeten gaan voorbereiden op de implementatie van de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet rust op twee pijlers: de invoering van een nieuw digitaal stelsel (DSO = Digitaal Stelsel Omgevingswet) en een nieuwe werkwijze bij gemeenten, provincies en waterschappen. Om te zorgen voor samenhang tussen de digitalisering en het transitieproces bij die overheden, kiezen de partijen ervoor om de coördinatie van de implementatie in handen te leggen van Rijkswaterstaat via het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'.

De Omgevingswet integreert een groot aantal wetten en AMvB's in het fysieke domein om zo integraler te kunnen werken, kosten te reduceren en procedures te bekorten of overbodig te maken.

Het idee achter de Omgevingswet ondersteunt de werkwijze die wij als OD voorstaan. In de memorie van toelichting worden OD's zelfs expliciet genoemd in de zin dat zij een sleutelrol zullen vervullen in het stelsel. De Omgevingswet is een zogenaamde 'Kaderwet' wat betekent dat veel zaken nog uitgewerkt moeten worden in ministeriële

besluiten en AMvB's. Ook zal door het vergunningvrij maken van veel activiteiten de toezichts- en handhavingslast toenemen. Kortom, de intentie van de Omgevingswet is prima en wordt ook breed onderschreven, de praktijk zal moeten uitwijzen of de intenties ook daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden.

Voor de nieuwe Omgevingsdienst Twente wordt de Omgevingswet één van de eerste grote ontwikkelopgaven en wij zullen dan ook capaciteit en kwaliteit vrij maken om daar met onze partners mee aan de slag te gaan.