



Aansluiting contractgemeenten Omgevingsdienst IJmond

Eindrapportage

Colofon

Datum	21 juni 2016
Auteur	Arena Consulting
Versie	2.2
Status	Definitief concept

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Aanleiding	3
1.3	Randvoorwaarden / toetredingskaders	3
1.4	Proces.....	4
2	Taken en Partners	5
2.1	Taak- en werkpakket 2016	5
2.2	Wijzigingen die van invloed kunnen zijn	6
3	Van basismodellen naar kansrijke scenario's.....	8
3.1	Theoretische basismodellen.....	8
3.2	Wat is belangrijk bij aansluiting van contractgemeenten?	8
3.3	Geselecteerde scenario's	10
4	Huidige situatie binnen ODIJ	13
4.1	Gemeenschappelijke Regeling	13
4.2	Toe- en uittreding.....	13
4.3	Bestuurscommissie en Adviescommissie	14
4.4	Samenstelling bestuur.....	15
4.5	Stemmen en besluiten	15
4.6	Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)	16
4.7	Grondslag financiële bijdrage en verdeelsleutel resultaatsverdeling.....	16
4.8	Resultaat op uitvoering DVO's	17
4.9	Tariefstelling.....	17
4.10	Weerstandvermogen / Reservevorming.....	18
4.11	Inkopen in eigen vermogen.....	18
4.12	ODIJ-organisatie	18
4.13	Fiscale en aanbestedingsrechtelijke aspecten	19
5	Uitwerking scenario's.....	20
5.1	Inleiding.....	20
5.2	Inbreng beperkt tot basistaken?	20
5.3	Methode van financiële bijdrage	20
5.4	Inkoopsom en wijze.....	21
5.5	Financiële gevolgen van toetreding	22
5.6	Gevolgen voor bestuur en stemverhouding.....	23
5.7	Enkele slotpunten	25
6	Advies.....	27
6.1	Inleiding.....	27
6.2	Criteria.....	27
6.3	Toetsing.....	27
6.4	Advies.....	28
	Bijlage 1: Uitgangspunten toetreding Haarlem en PNH	30

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Omgevingsdienst IJmond (ODIJ) is op 1 februari 2015 ontstaan uit de voormalige Milieudienst IJmond (MDIJ). ODIJ kent twee vestigingen, te weten in Beverwijk en in Wormer. De oprichters van de MDIJ waren de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Vervolgens is in 2001 de gemeente Uitgeest toegetreden. Deze vier gemeenten worden ook wel 'IJmond-gemeenten' genoemd. Op 1 januari 2014 zijn de gemeente Haarlem en de provincie Noord-Holland toegetreden tot de ODIJ als opvolger van de MDIJ, gevolgd door de gemeenten Purmerend en Beemster op 1 januari 2015. De genoemde partijen (inclusief de IJmond-gemeenten) zijn de 'GR-partners'. ODIJ voert voor 'contractgemeenten'¹ op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) taken uit. De contractgemeenten zijn Bloemendaal, Edam-Volendam, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Waterland, Wormerland en Zandvoort².

1.2 Aanleiding

Met de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) per 14 april 2016 vindt de wettelijke borging van de VTH-taken en OD's plaats:

- Het bevoegd gezag is verplicht om de wettelijke basistaken uit te laten voeren door de OD.
- Alle gemeenten dienen voor wat betreft de wettelijke basistaken deel te nemen in de OD, dat wil zeggen mede-eigenaar worden van de OD en daarmee mede verantwoordelijkheid dragen voor het (voort)bestaan en de toekomstbestendigheid van de OD.

Met deze wetswijziging is het niet langer toegestaan dat een gemeente zijn basistaken door de OD laat uitvoeren op basis van een contract. Een en ander laat onverlet dat gemeenten andere taken dan de basistaken door de OD kunnen laten uitvoeren op basis van een contract. Voor de contractgemeenten, ODIJ maar ook de huidige GR-deelnemende partijen betekent dit een wijziging van de GR ODIJ als gevolg van aansluiting c.q. toetreding van de contractgemeenten.

1.3 Randvoorwaarden / toetredingskaders

De volgende randvoorwaarden i.c. toetredingskaders zijn van toepassing op de aansluiting van de contractgemeenten tot de ODIJ:

1. De toetreding van de contractgemeenten tot de GR ODIJ is een feit en geen discussiepunt omdat de wettelijke kaders dit voorschrijven. De vraagstelling betreft de wijze waarop de aansluiting dient te geschieden.
2. De verplichte toetreding heeft wettelijk alleen betrekking op de basistaken.
3. De wijze van aansluiting dient minimaal acceptabel te zijn voor de huidige GR-partners waarbij het doel is dat alle partners zich kunnen vinden in het uiteindelijke voorstel.
4. Met aansluiting bij ODIJ voor de basistaken is geen overdracht van personeel van de contractgemeenten naar ODIJ aan de orde (personeel werkt reeds bij ODIJ).
5. De feitelijke aansluiting van de contractgemeenten tot ODIJ geschiedt gelijktijdig zodat de 'traagste' niet het procesverloop beïnvloedt en er geen sprake is van meerdere GR-wijzigingen (grote bestuurlijke en administratieve last).

¹ Er wordt gesproken van contractgemeenten (en niet van DVO-gemeenten) omdat 2 van de huidige GR-partners ook een DVO (buiten de GR) hebben afgesloten voor de uitvoering van extra taken. Een DVO is een dienstverleningsovereenkomst voor taken die niet in een GR zitten.

² ODIJ verricht ook dienstverlening voor de gemeente Noordwijkerhout. Deze gemeente ligt echter in een andere provincie en zal het initiatief nemen tot toetreding tot een OD in de betreffende provincie.

1.4 Proces

ODIJ heeft Arena Consulting Group BV opdracht gegeven het proces te begeleiden en het onderzoek naar de aansluitingswijze uit te voeren. De planning is erop gericht om voor de zomervakantie van 2016 commitment te hebben van de portefeuillehouders van alle betrokken partijen (GR-partners en contractgemeenten) op een toetredingsvariant. Het Bestuurlijk Platform op 16 juni 2016 is hiervoor voorzien.

Er is gestart met het informeren van alle betrokken partijen. Hiervoor zijn het DB en AB ODIJ gebruikt evenals het Bestuurlijk Platform en de ambtelijke werkgroep. De gemeenten en provincie zijn geïnformeerd over het traject (aanleiding, doel, onderzoeksvragen en aanpak) met een memo dat ook ter voorbereiding is verzonden aan de bestuurlijk vertegenwoordigers en ambtelijk contactpersonen van alle partners.

Met alle partners is een verkennend gesprek gehouden om inzicht te krijgen in de overwegingen en voorkeuren die aanwezig zijn inzake de aansluiting van de contract-gemeenten vanuit het perspectief van de GR-deelnemende partijen en de contract-gemeenten. Het gesprek is ook gebruikt om de mogelijke scenario's te verkennen en een beeld te krijgen of er eventueel andere wijzigingen zijn (in takenpakket, bestuurlijke/ambtelijke fusie e.d.) die van invloed kunnen zijn. De resultaten van de verkennende ronde zijn gepresenteerd in het Dagelijks Bestuur van 6 april jl. en vormden de basis voor de selectie van de uit te werken scenario's.

In de uitwerking is gebruik gemaakt van de expertise en opvattingen van ambtelijke professionals van een deel van de partners. Een ingestelde ambtelijke kerngroep³ heeft kritisch meegedacht over de uitwerking van de scenario's. Vanuit het financiële perspectief is dit ook gedaan door de controllers van de huidige GR-deelnemers.

De resultaten en de conclusies zijn gedeeld met het AB (25 mei), Ambtelijke werkgroep (31 mei) en Bestuurlijk Platform (16 juni). Besluitvorming over de voorliggende rapportage vindt plaats in het DB van 6 juli. Vervolgens zal een toetredingsvoorstel worden uitgewerkt, met dit rapport als onderlegger, dat uiteindelijk vanuit het Algemeen Bestuur aan de colleges, staten en raden van de huidige eigenaren en toetredende partijen ter besluitvorming wordt aangeboden.

Een succesfactor is het adequaat betrekken van de raden/PS. De uiteindelijke wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling IJmond vereist instemming van de raden/PS. Er is een informatiebrief voorzien met daarin informatie over het traject tot toetreding. De brief zal technisch van aard en op het proces gericht zijn. In de brief wordt aangegeven dat, indien gewenst, door ODIJ een toelichting gegeven kan worden op dit traject.

De 2^e helft van 2016 wordt gebruikt om de feitelijke aansluiting van contractgemeenten te realiseren. De belangrijkste stap hierin is de wijziging van de GR en de besluitvorming hieromtrent. De planning is erop gericht om de aansluiting van de contractgemeenten op 1-1-2017 te hebben gerealiseerd.

³ Vertegenwoordigers van Beverwijk, Bloemendaal, Haarlem, Heemskerk, Landsmeer, Purmerend, Velsen en de Provincie.

2 Taken en Partners

2.1 Taak- en werkpakket 2016

Het werkpakket van ODIJ in 2016 is in de onderstaande tabel per partner in uren weergegeven⁴. Het werkpakket komt overeen met een directe formatie van 85,5 fte.

Omvang takenpakketen ODIJ 2016 in uren					
	Basistaken	Milieu totaal (ex. basistaken)	Overige taken	Totaal	DVO GR-partners
Beemster	1.381			1.381	1.040
Beverwijk	1.837	9.809		11.646	
Haarlem	6.876	8.718		15.594	
Heemskerk	753	6.052		6.805	
Purmerend	1.821			1.821	
Uitgeest	877	1.975		2.852	2.822
Velsen	3.293	18.692		21.985	
Provincie Noord-Holland	1.941		7.812	9.753	
Totaal Gemeenschappelijke Regeling 2016	18.779	45.246	7.812	71.837	
Bloemendaal	1.115	4.300	300	5.715	
Edam-Volendam	1.917			1.917	
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	300		200	500	
Heemstede	1.115	1.863	300	3.278	
Landsmeer	680	2.554	469	3.703	
Oostzaan	621	2.088	1.717	4.426	
Waterland	1.070	2.341		3.411	
Wormerland	1.384	3.241	2.475	7.100	
Zandvoort	1.346	1.160	6.432	8.938	
Totaal Contractgemeenten 2016	9.548	17.547	11.893	38.988	
					3.862
Totaal GR-partners en Contractgemeenten 2016	28.327	62.793	19.705	110.825	114.687

De basistaken betreft het pakket dat verplicht bij een OD ondergebracht dient te worden. De milieutaken hebben betrekking op:

- Inrichtinggebonden milieutaken: de overige wettelijke milieutaken bij alle bedrijven.
- Specialistische milieuadviestaken: wettelijke taken op het gebied van specialistische milieuregelgeving zoals bodem, geluid (van bedrijven, infrastructuur en Schiphol), natuur en biodiversiteit. Gemeenten worden bij ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) en bouwplannen geadviseerd op het gebied van al deze milieu-specialistische taken.
- Milieubeleid en duurzaamheid: taken inzake de voorbereiding van het milieu- en duurzaamheidsbeleid. Het betreft met name regionale uitdagingen op het gebied van duurzaamheid, mobiliteit en luchtkwaliteit.

⁴ Het werkpakket (tabel) is exclusief de uren voor de gemeente Noordwijkerhout (1.111 uren) en de aanvullende vraag van de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (1.138 uren).

De overige taken hebben betrekking op brandveiligheid, bouw- en woningtoezicht, de Drank- en horecawet en de APV.

Op basis van het werkpakket zijn de volgende bevindingen te duiden:

1. Met uitzondering van de gemeenten Purmerend en Edam-Volendam (en voor 2016 nog Haarlemmerliede en Spaarnwoude) verricht ODIJ voor alle partners zowel de basistaken als de milieutaken als geheel (voor Haarlem alleen het inrichtinggebonden pakket).
2. 80% van het ODIJ-werkpakket bestaat uit uitvoering van de milieutaken (inclusief basistaken).
3. Het aandeel basistaken van het totale takenpakket bedraagt 25%. Hiervan 1/3 deel voor rekening van de contractgemeenten en 2/3 deel afkomstig van de GR-partners.
4. De verhouding tussen het werkpakket GR-partners en Contractpartners is 2 : 1.
5. Het takenpakket voor de IJmond-gemeenten bedraagt 40% van het totale ODIJ-werkpakket.

2.2 Wijzigingen die van invloed kunnen zijn

De veranderingen in het pakket kunnen het gevolg zijn van fusies (zie hieronder), andere behoeften van partners of wijzigingen in wet- en regelgeving. Op de korte termijn (komend jaar) zijn geen grote wijzigingen in het taken- en werkpakket te verwachten. Wellicht wel op middellange termijn als gevolg van de komst van de Omgevingswet maar dit is dit moment nog niet te voorzien. De wijzigingen op de korte termijn hebben betrekking op

- Extra taken vanuit de gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (toename van 1% van het totale ODIJ-werkpakket)
- De gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude gaat op termijn bestuurlijk fuseren (verwachting 2018/2019). Indien de fusie plaatsvindt met een gemeente buiten de ODIJ-regio zal het takenpakket overgaan naar een andere OD (afname van circa 0,5% van het totale ODIJ-werkpakket)
- De dienstverlening voor de gemeente Noordwijkerhout vervalt omdat de betreffende gemeente bij een andere OD zal aansluiten (afname van 1% van het totale ODIJ-werkpakket)
- De gemeente Uitgeest fuseert ambtelijk op 1-1-2017 met de gemeenten Bergen, Castricum en Heiloo. Deze gemeenten maken onderdeel uit van de RUD Noord-Holland Noord. Naar verwachting gaat de dienstverlening van de gemeente Uitgeest ook naar de RUD NHN (afname van 5% van het totale ODIJ-werkpakket, waarvan 2,5% voor de taken in de GR ODIJ).

De gemeente Uitgeest heeft aangegeven dat de koers er één is van uittreding uit de GR ODIJ (basis- en milieutaken) op een natuurlijk moment. De gemeente Uitgeest dient nog te onderzoeken op welke wijze de overige taken worden georganiseerd na 1-1-2017 (dienstverlening door ODIJ, opbouw binnen ambtelijk gefuseerde gemeente of dienstverlening RUD NHN). Aandachtspunt is daarbij de territoriale congruentie met de veiligheidsregio van een omgevingsdienst, die eveneens in de Wet VTH is vastgelegd. De gemeente Uitgeest heeft aangegeven dat er grote tevredenheid is over de ODIJ-dienstverlening, het geen taken zijn die verplicht bij een OD belegd moeten worden en de RUD NHN op dit moment deze taken nog niet kan uitvoeren.

De ODIJ opereert in twee veiligheidsregio's. Dit is destijds bij de start van de OD's in Nederland door het Rijk en de Provincie akkoord bevonden. Tot de twee regio's behoort niet de veiligheidsregio Noord-Holland Noord waartoe de gemeente Uitgeest wil gaan behoren in geval de basistaken door de RUD NHN worden uitgevoerd. De gemeente Uitgeest zal hiervoor dan ook een verzoek moeten doen voor uittreding uit de Veiligheidsregio (wetswijziging).

Naast de ambtelijke fusie van Uitgeest zijn de volgende onderzoeken of beslissingen in de ODIJ-regio voorzien:

- Besluit over bestuurlijke fusie gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude met gemeente Amsterdam, Haarlemmermeer of Velsen (gereed zomer 2016);
- Onderzoek naar samenwerking tussen de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen (gereed eind 2016)

- Bestuurskrachtonderzoek gemeente Waterland (gereed zomer 2016);
- Onderzoek naar opties van ambtelijke fusie gemeente Landsmeer (gereed eind 2016);
- Verdere ambtelijke samenwerking (geen ambtelijke fusie) van 'onderop' tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede (en eventueel Zandvoort).

In geval van een fusie wijzigt het ODIJ-werkpakket in beginsel niet tenzij sprake is van een fusie met gemeenten buiten de regio (Uitgeest en eventueel Haarlemmerliede en Spaarnwoude). Bij een ambtelijke fusie blijft ook het bevoegd gezag opdrachtgever voor ODIJ en is sprake van afzonderlijke Dienstverleningsovereenkomst (DVO), zoals bij de gemeenten Oostzaan en Wormerland die ambtelijk zijn gefuseerd.

De gemeente Waterland heeft tenslotte aangegeven te onderzoeken in hoeverre een taakuitvoering door OD NZKG tot de mogelijkheden behoort.

Door de gemeenten die bij ODIJ en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied zijn aangesloten en provincie Noord-Holland is in 2012 een Bestuurlijk Akkoord gesloten waarin is afgesproken dat beide diensten op termijn vergaand zullen samenwerken, dan wel samengaan of fuseren tot één omgevingsdienst. In 2015 en 2016 is gebleken dat dit in de nabije toekomst geen haalbare kaart is. Door de besturen van beide diensten is daarom afgesproken de komende periode te focussen op verregaande samenwerking op de inhoud.

Samenvattend kan worden vastgesteld dat wijzigingen als gevolg van fusies, andere behoeften van partners of wijzigingen in wet- en regelgeving voor de korte termijn niet substantieel zullen zijn. Voor het komende jaar moet met een scenario van een afname van maximaal 5% van het totale ODIJ-werkpakket rekening worden gehouden.

3 Van basismodellen naar kansrijke scenario's

3.1 Theoretische basismodellen

De verkennende gesprekken met alle partners zijn gebruikt om de theoretische basismodellen voor aansluiting van de contractgemeenten te verkennen. In sommige gesprekken is dit expliciet gedaan, in andere situaties is stilgestaan bij de vraag wat belangrijke punten zijn als het gaat om de wijze van aansluiting. De theoretische basismodellen zijn gebaseerd op het principe "wat integreer je en wat scheidt je binnen de wettelijke kaders?" Dit heeft geleid tot 8 theoretische basismodellen (waarbinnen uiteraard nog weer inrichtingsopties mogelijk zijn):

- I. **All-in:** Inbreng van alle taken door de contractgemeenten in de GR ODII (met alle wordt bedoeld de taken die de ODII voor de betreffende gemeenten uitvoeren). Er is geen onderscheid tussen partners en taken en er wordt niet langer met DVO's gewerkt.
- II. **All-in basistaken:** inbreng van de basistaken door de contractgemeenten in de GR ODII. Voor de overige taken van de contractgemeenten blijven de DVO's van toepassing.
- III. **Partnerscheiding met juridische scheiding:** inbreng van de basistaken door de contractgemeenten waarbij de inbreng geschiedt in een GR contractgemeenten (alternatief is bestuurscommissie). De GR-contractgemeenten neemt deel als één rechtspersoon in de bestaande GR ODII. Voor de overige taken van de contractgemeenten blijven de DVO's van toepassing.
- IV. **Partnerscheiding zonder juridische scheiding:** gelijk aan model 3 met dat verschil dat er geen juridische scheiding is maar een adviescommissie voor basistaken of voor contractgemeenten. Voor de overige taken van de contractgemeenten blijven de DVO's van toepassing.
- V. **Taakscheiding met juridische scheiding:** inbreng van alle taken door de contractgemeenten waarbij de inbreng geschiedt in de GR Basistaken of GR Overige taken. Hetzelfde geldt voor de huidige GR-partners. Er is sprake van twee afzonderlijke GR's die eventueel in elkaar deelnemen of in een overkoepelende GR deelnemen (alternatief is bestuurscommissies). Er wordt niet langer met DVO's gewerkt.
- VI. **Taakscheiding zonder juridische scheiding:** gelijk aan model 5 met dat verschil dat er geen juridische scheiding is maar een adviescommissie voor basistaken of voor contractgemeenten. Er wordt niet langer met DVO's gewerkt.
- VII. **Taken in GR en financiën obv DVO:** inbreng van alle taken door de contractgemeenten inclusief bijbehorende bevoegdheden maar de dienstverlening en financiële verrekening geschiedt op basis van de DVO.
- VIII. **Basistaken in GR en financiën obv DVO** gelijk aan model 7 met dat verschil dat de inbreng beperkt blijft tot de basistaken van de contractgemeenten.

De resultaten van de verkennende gesprekken zijn gebruikt om tot voorkeursscenario's en toetsingscriteria te komen.

3.2 Wat is belangrijk bij aansluiting van contractgemeenten?

De uitkomsten van de verkennende gesprekken met alle partners, zowel GR-partners als de contractgemeenten, zijn samengevat in de onderstaande tabel opgenomen.

Gedeeld beeld	Wisselend beeld
1. Het werken met DVO's (wellicht andere term) moet ook in de toekomst worden gecontinueerd omdat dit meer flexibiliteit voor de partners geeft en voor ODII een bedrijfsmatige prikkel heeft.	1. Bij IJmond-partners speelt prominent de zorg om behoud van exclusieve zeggenschap en grip op de ingebrachte beleidsvoorbereidende taken die ook vooral op het IJmondse betrekking hebben.

Gedeeld beeld	Wisselend beeld
2. Het scenario voor aansluiting van de contractgemeenten bij voorkeur zo simpel mogelijk. Bij voorkeur geen bestuurlijk-juridische ingewikkelde constructies.	2. De wijze van aansluiting van de contractgemeenten moet uiteraard passen binnen de wettelijke kaders. Een aantal partners vindt het model Taken in GR en financiën obv DVO interessant waarbij een aantal dit als een schijnconstructie typeert.
3. De huidige werkwijze c.q. zakelijke relatie (DVO's en buiten de GR) wordt het liefst voorgezet, maar voor de basistaken kan dit dus niet meer.	3. De contractgemeenten willen keuze in inbreng basistaken of alle taken. En eventueel ook keuzevrijheid in eenmalige inkoop of via een afbouwend tarief.
4. Het merendeel van de partijen is van mening dat de huidige systematiek van verschillende tarieven en het realiseren van rendement hierop ten gunste van de GR-partners op termijn binnen de GR niet houdbaar is .	4. De contractgemeenten zien "inkopen" als politiek onhandig en niet haalbaar waarbij de noodzaak ook niet altijd wordt gedeeld. De GR-partners vinden een inkoop in het eigen vermogen logisch en redelijk. De partners zien een financieel ingroeitraject als een goede, technische oplossing.
5. In principe gaat de voorkeur uit naar een scenario dat de huidige situatie zo dicht mogelijk benadert.	5. Voor met name de Waterlandse gemeenten speelt een gelijke deelname in de GR een belangrijke rol. Dit moet vooral tot uitdrukking komen in een gelijke stemverhouding.
6. Voor alle partners is budgettair neutraal uitgangspunt. M.a.w. de toetreding van de contractgemeenten mag zowel voor de GR-partners als de contractgemeenten niet tot extra kosten leiden.	6. Met de aansluiting van de contractgemeenten ontstaat een grote verscheidenheid in het ODIJ-werkpakket en deelname in GR (een gemeente met basistaken voor 300 uren, een gemeente milieu-breed voor 20.000 uren en een gemeente Wabo-breed voor 9.000 uren). Enkele contractgemeenten stellen voor om meer uniformiteit na te streven en bijvoorbeeld de beleidsvoorbereiding geen onderdeel van de GR te laten zijn maar via een DVO te laten verlopen.
7. De impact van nieuwe wet- en regelgeving (m.n. de Omgevingswet) kan groot zijn maar is op dit moment onvoldoende concreet en in beeld. De impact (groot en beperkt) speelt op dit moment geen voorname rol in het vraagstuk van aansluiting van de contractgemeenten.	7. Wat weegt zwaarder? Invloed (zeggenschap/sturing) of tarief/rendement? De opvattingen hierover verschillen tussen de IJmond-partners.
8. Om te wennen aan de nieuwe situatie of om budgettaire neutraliteit te realiseren of om andere redenen ligt een ingroeimodel (op vlak van financiën of zeggenschap) voor de hand.	8. De positie en geschiedenis van de IJmond-partners is volgens zowel enkele GR-partners als contractgemeenten vooral een "gevoel".
9. Welke vorm van aansluiting ook wordt gekozen, het moet wel werkbaar zijn voor ODIJ. M.a.w. bij voorkeur geen extra administratieve lasten en inperking van de flexibiliteit en integraliteit in de bedrijfsvoering en taakuitvoering.	
10. Een gedragen en acceptabele oplossing wordt als belangrijker gezien dan een aansluitingsvorm die vooral toekomstbestendig/duurzaam is (en daarmee niet snel aangepast hoeft te worden).	

In de verkennende gesprekken zijn door de partners ook aandachtspunten naar voren gebracht waarbij in de uitwerking of in het proces rekening mee gehouden moet worden:

- Er is unaniem tevredenheid over de kwaliteit, professionaliteit en efficiency van taakuitvoering door ODIJ;
- De verbeterpunten voor ODIJ liggen in maatwerk, informatieverstrekking en een proactieve rol (het laatste volgens enkele contractgemeenten);
- Er dient in het proces aandacht te zijn voor het informeren en betrekken van raden omdat het toetreden tot een GR politiek hypergevoelig ligt. Hierbij moet vooral worden gezorgd dat de informatie technisch van aard is, gekoppeld aan de wettelijke eis en daarbij geen beleidsmatige of politieke lading meegeven;
- Voor de Waterlandse gemeenten is nabijheid van belang en daarmee het handhaven van de vestiging Waterland in de gemeente Wormerland;
- Het houden van sturing en grip op met name de beleidsvoorbereidende taken (behoefte van de IJmondse gemeenten) moet volgens de meeste partners niet worden geregeld met structuuroplossingen maar in de manier waarop met elkaar wordt omgegaan, bijvoorbeeld in passende regels voor besluitvorming.
- Er dient inzicht te worden gegeven in de consequenties van de aansluiting van de contractgemeenten tot ODIJ voor de huidige DVO's (looptijd, tarief e.d.). De GR-partners vragen aandacht voor de kosten van uittreding van de gemeente Uitgeest;

3.3 Geselecteerde scenario's

Wat de partners het meest belangrijk vinden bij de aansluiting van de contractgemeenten tot ODIJ is sturend geweest voor de keuze welke scenario's kansrijk zijn en uitgewerkt worden. Het meest belangrijk is:

- Zo simpel en eenduidig mogelijk
- Zo dicht mogelijk bij de huidige situatie blijven
- Handhaven van het werken met DVO's
- Beperkt aantal scenario's
- Verken de (juridische) scheiding basistaken en overige taken

De scenario's zijn afgeleid van de theoretische basismodellen. De volgende vier scenario's zijn na toelichting in het DB van 6 april 2016 geselecteerd.

- Scenario 1A = Inbreng basistaken contractgemeenten in GR
- Scenario 1B = Inbreng basistaken in GR en een bestuurscommissie
- Scenario 1C = Inbreng basistaken contractgemeenten in GR , financiën op basis van DVO
- Scenario 2 = Partnerscheiding met GR in GR

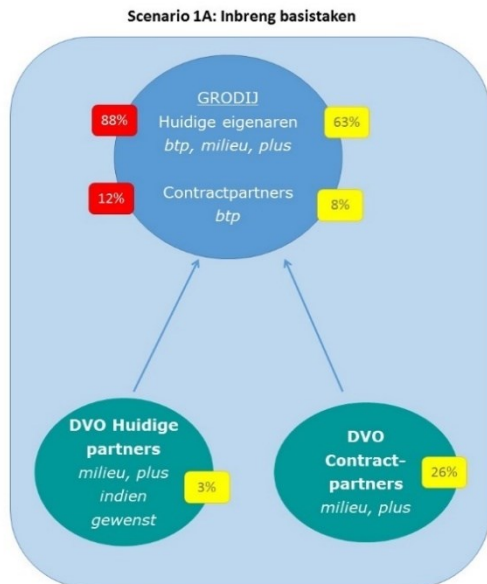
Scenario's 1A en 1C voldoen aan de meeste punten die door de partners als meest belangrijk worden gevonden. Er is toch voor gekozen om twee scenario's aan de uitwerking toe te voegen, omdat enerzijds een dekkend beeld van de mogelijke scenario's de onderzoekswaarde vergroot en anderzijds deze twee scenario's ook tegemoet komen aan specifieke aandachtspunten van een aantal partners om 'scheiding' tussen taken (scenario 1B) of partners (scenario 2) te onderzoeken.

Benaderingswijze

De geselecteerde scenario's beschrijven de wijze waarop de aansluiting van de contractgemeenten kan plaatsvinden. Hierbij wordt uitgegaan van 'doorontwikkeling' van ODIJ naar één van de scenario's. Een alternatieve benadering is één waarbij wordt uitgegaan van 'afrekenen en schoon beginnen'. Dit betekent dat de huidige organisatie i.c. GR ODIJ wordt opgeheven, er verrekening plaatsvindt tussen de huidige GR-partners en vervolgens gezamenlijk met de contractgemeenten een nieuw organisatie wordt opgebouwd. In deze benadering zijn nog varianten denkbaar, zoals technisch opheffen en juridisch opheffen. In ieder geval is deze benadering niet verder gehanteerd als zinvol en kansrijk omdat dit leidt tot extra werkzaamheden, stappen en daarmee kosten.

Binnen de voorkeursscenario's zijn inrichtingsopties mogelijk. In de uitwerking, hoofdstuk 5, komen deze vraagstukken naar voren. Hieronder worden de geselecteerde scenario's op hoofdlijnen toegelicht.

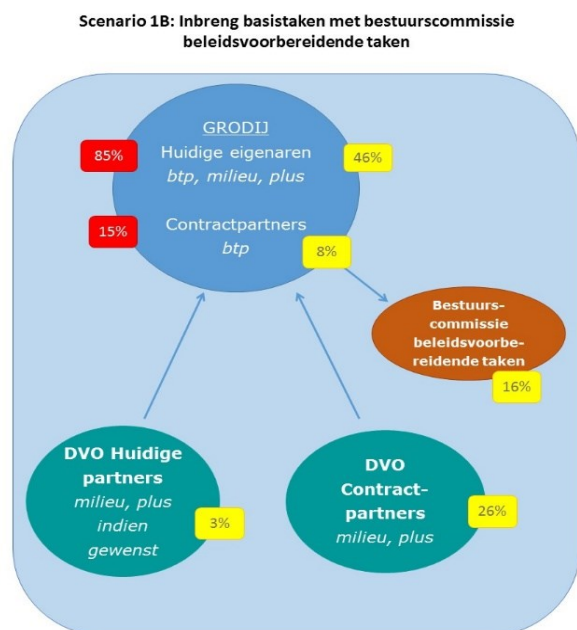
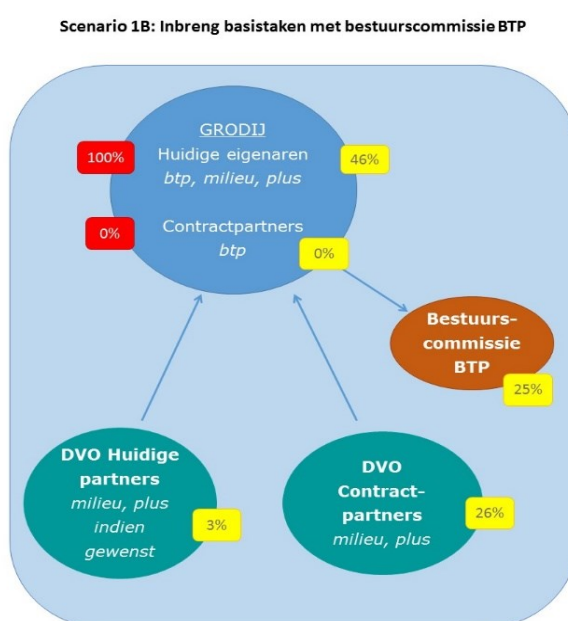
Scenario 1A: Inbreng basistaken van contractgemeenten in GR ODIJ⁵



- De contractgemeenten brengen de basistaken in de bestaande GR ODIJ.
- Alle partners (huidige GR-partners en contractgemeenten) zijn deelnemer/eigenaar van de ODIJ.
- Voor de voormalige contractgemeenten geldt hetzelfde tarief en dezelfde wijze van deelnemen in het bestuur als voor de huidige GR-partners.
- Voor de niet-basistaken worden de huidige DVO's gehandhaafd.

Scenario 1B: Inbreng basistaken in GR ODIJ en Bestuurscommissie

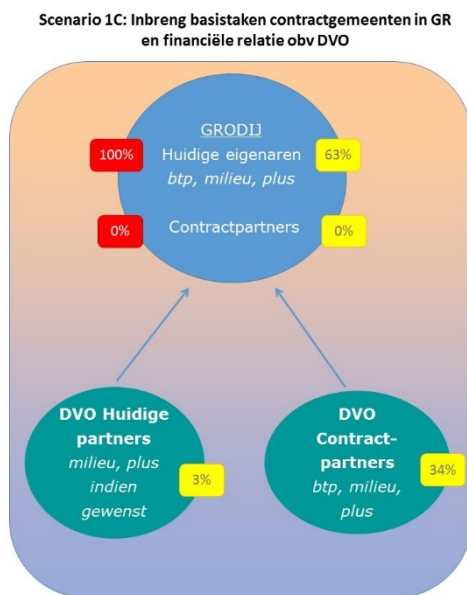
Het geselecteerde scenario betrof inbreng van de basistaken in GR ODIJ en een bestuurscommissie voor de basistaken. In samenspraak met de ambtelijke kerngroep is ervoor gekozen het scenario aan te passen tot het instellen van een bestuurscommissie en in de uitwerking twee opties te hanteren, te weten een bestuurscommissie voor de basistaken en een bestuurscommissie voor de beleidsvoorbereidende taken van de IJmond-gemeenten.



⁵ De gele percentages geven een indicatie van de omvang van het werkpakket. De rode percentages geeft de verhouding weer binnen de GR ODIJ.

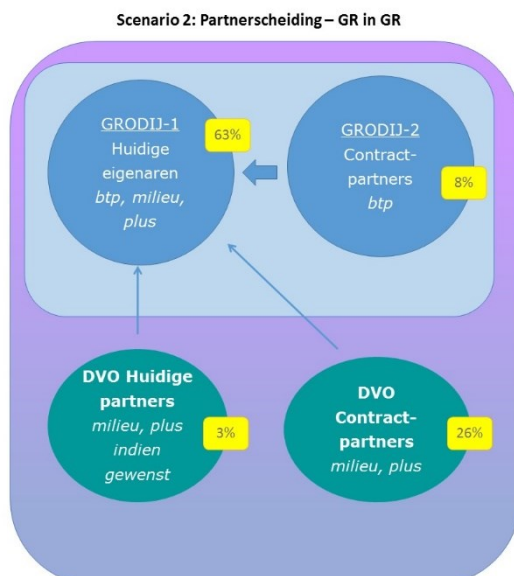
- De contractgemeenten brengen de basistaken in de GR ODII.
- Voor de basistaken van GR-partners en contractgemeenten wordt een bestuurscommissie ingesteld (vervanging Bestuurlijk Platform) of voor de beleidsvoorbereidende taken van de IJmond-gemeenten wordt een bestuurscommissie ingesteld.
- In bestuurscommissie basistaken is in beginsel gelijke stemverhouding tussen alle partners. In de bestuurscommissie beleidsvoorbereidende taken ligt ook een gelijke stemverhouding voor de hand.
- Voor de voormalige contractgemeenten geldt hetzelfde tarief als voor de huidige GR-partners.
- Voor de niet-basistaken van de contractgemeenten worden de huidige DVO's gehandhaafd.

Scenario 1C: Inbreng basistaken contractgemeenten in GR en financiën op basis van DVO



- Contractpartners brengen formeel de basistaken in de GR ODII inclusief de bijbehorende bevoegdheden voor de taakuitvoering door ODII maar er wordt geen financiële vergoeding aan gekoppeld.
- De dienstverlening en financiële bijdrage geschiedt op basis van een DVO.
- Omdat inbreng van contractgemeenten een financiële waarde heeft van "0" blijven de huidige verhoudingen in het algemeen bestuur gelijk aan huidige situatie.
- Voor de niet-basistaken worden de huidige DVO's gehandhaafd.

Scenario 2: Partnerscheiding met GR in GR



- Contractgemeenten richten een 'eigen GR ODII-2' op voor de basistaken
- De GR ODII-2 neemt als Openbaar Lichaam deel in GR ODII-1.
- Tarief en systematiek (verdeelsleutel, stemverhouding) in GR ODII-2 anders vormgegeven dan in GR ODII-1 (deze in beginsel ongewijzigd).
- Voor de niet-basistaken worden de huidige DVO's gehandhaafd (met de huidige GR ODII-1)

4 Huidige situatie binnen ODIJ

4.1 Gemeenschappelijke Regeling

ODIJ is een regionaal openbaar lichaam (OL), opgericht op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De GR ODIJ is een rechtspersoon, gevestigd in Beverwijk (en nevenvestiging in Wormerland). De colleges van de gemeenten Beemster, Beverwijk, Haarlem, Heemskerk, Purmerend, Uitgeest en Velsen en van de provincie Noord-Holland nemen deel aan de GR ODIJ.

De GR ODIJ is primair ingesteld in het belang van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in het samenwerkingsgebied.

ODIJ voert de taken uit voor de contractgemeenten. Deze gemeenten maken geen deel uit van de GR. Het takenpakket wordt uitgevoerd op basis van (langlopende) dienstverleningsovereenkomsten (DVO 's) op basis van het gestelde in artikel 18 van de GR.

Wijziging

In verband met inwerkingtreding van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) per 1 januari 2015, heeft aanpassing van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond (GR) plaatsgevonden. De wijziging richt zich in essentie op 2 onderwerpen. Ten eerste, een aanpassing tot een collegeregelgeving. Ten tweede, de wijziging in de samenstelling van het AB en DB. De wijziging is van de GR is op 1 april 2016 van kracht geworden.

Bevoegdheden: delegatie en mandaat

De colleges van de IJmond-gemeenten hebben beslissingsbevoegdheden op het gebied van milieuvergunningverlening aan het algemeen bestuur overgedragen (gedelegeerd). Alle deelnemers aan de regeling en partijen waar de dienst op DVO-basis taken voor uitvoert hebben in mandaat handhavende en/of vergunningverlenende bevoegdheden aan de directeur opgedragen.

Het vaststellen van beleidskaders en algemeen verbindende voorschriften is aan de deelnemers voorbehouden. In de regeling heeft geen rechtstreekse overdracht of mandatering van bevoegdheden ten aanzien van beleidsvaststelling plaatsgevonden, zodat de politieke verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het (milieu)beleid onaangetast blijft. De door de deelnemers vastgestelde beleidskaders en algemeen verbindende voorschriften zijn kaders die mede bepalend zijn voor de wijze waarop door de dienst aan de haar gedelegeerde en gemandateerde taken en bevoegdheden invulling wordt gegeven. De dienst heeft wel een rol te vervullen in de voorbereiding van beleidsplannen en kaders van haar deelnemers en stelt daarnaast periodiek een uitvoeringskader op en jaarlijks een uitvoeringsprogramma vast.

4.2 Toe- en uittreding

Het AB levert naar aanleiding van een verzoek tot toetreding een voorstel omtrent toetreding aan bij de GR-deelnemers. Het AB kan voorwaarden stellen aan de toetreding. Er is unanimiteit in het AB vereist bij een toetredingsverzoek. De toetreding gaat in met ingang van een nader te bepalen datum, vastgesteld door het AB en de nieuwe deelnemer(s), uiteraard nadat ook bij de toetredende partij besluitvorming is doorlopen.

Bij de toetreding van gemeente Haarlem en provincie Noord-Holland is ervoor gekozen het bestuur van Omgevingsdienst IJmond en de colleges van beide toetredende partijen een set met gelijklopende uitgangspunten vast te laten stellen waarlangs toetreding vorm kon worden gegeven. In bijlage 1 zijn de uitgangspunten opgenomen. Niet alle uitgangspunten zijn ook relevant voor de toetreding van de contractgemeenten. Zo zijn afspraken over werkgelegenheidsgaranties niet aan de orde omdat bij de toetreding van contractgemeenten geen overdracht van personeel is gemoeid.

Een deelnemer kan besluiten uit de regeling te treden. Voor uittreding uit de regeling wordt een opzegtermijn van ten minste één jaar in acht genomen. Uittreding kan slechts plaatsvinden nadat het AB, in overleg met de deelnemer die wenst uit te treden, de financiële en overige gevolgen van de uittreding heeft bepaald. Er is unanimititeit in het AB vereist over het bepalen van de financiële en overige gevolgen van uittreding. Een besluit tot uittreding kan niet worden genomen gedurende de eerste vijf jaar na toetreding⁶. De uittreding gaat in met ingang van een nader te bepalen datum, vastgesteld door het AB en de uittredende deelnemer.

De gemeente Uitgeest zoekt een natuurlijk moment om uit de GR ODII te treden. Dit vanwege de ambtelijke fusie met gemeenten in een andere Veiligheidsregio. Een formeel verzoek tot uittreding is nog niet gedaan. De gemeente Uitgeest heeft aangegeven behoefte te hebben aan duidelijkheid over de (financiële) consequenties van uittreden. De GR ODII bevat immers alleen de procesafspraken; hoe te handelen bij uittreding. Er zijn ook GR-en waarbij er nadere uittredingsregels zijn overeengekomen. Voor de situatie van de gemeente Uitgeest is dit echter nu niet meer relevant. Het vraagstuk van uittreding is een zaak van het ODII-bestuur en het bestuur van de gemeente Uitgeest.

4.3 Bestuurscommissie en Adviescommissie

Het AB is bevoegd tot het instellen van bestuurscommissies of commissies van advies conform de Wgr. Het AB kan aan een bestuurscommissie bevoegdheden van het AB over- of opdragen tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen deze overdracht verzet.

Bij de zesde wijziging van de GR ODII zijn de mogelijkheden onderzocht tot het instellen van een bestuurs- of adviescommissie voor een deel van de taken die bij Omgevingsdienst IJmond zijn belegd, specifiek de beleidsvoorbereidende taken en projecten van de IJmondgemeenten. Er is destijds voor gekozen geen commissie in te stellen. Bij de toetredingsvarianten die nu worden uitgewerkt is ook de optie van een bestuurscommissie opgenomen. Een variant zou kunnen zijn een adviescommissie voor een deel van het takenpakket. In de tabel hierna staan de kenmerken van beide typen commissies kort weergegeven.

	Bestuurscommissie	Adviescommissie
Karakteristieken/voorwaarden/eisen	• In te richten vanuit de behartiging van een belang afgeleid van het belang waarvoor de regeling is ingesteld. • Niet territoriaal af te bakenen (alleen op taak/te behartigen belang). • Kan op hetzelfde niveau functioneren als het DB	• In te richten met het doel AB, DB of voorzitter te adviseren voorafgaand besluitvorming. • Zowel functioneel als territoriaal af te bakenen.
Bevoegdheden	• Over te dragen door AB en/of DB. • Privaatrechtelijk en op feitelijke uitvoering geënt.	Geen eigen bevoegdheden.
Taken	Voorbereiding, besluitvorming en uitvoering toegewezen takenpakket	Advisering besluitvorming AB of DB inzake toegewezen takenpakket
Financieel kader	• Eigen financieel kader binnen begroting evt. ook formatief met bijbehorende administratieve verplichtingen. • Alle eigenaren (GR-partners) blijven risicodragend bij tekorten.	Geen financiële gevolgen.

⁶ In afwijking tot deze bepaling kan het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland binnen de eerste vijf jaar na toetreding, een besluit tot uittreding nemen.

	Bestuurscommissie	Adviescommissie
Governance	Belangrijk is te borgen hoe DB en de bestuurscommissie zich tot elkaar verhouden. M.n. bij de uitvoering van de begroting. Beide organen zijn werkzaam onder verantwoordelijkheid van het AB.	Adviserend aan AB of DB.
Informatie en verantwoording	Informatie- en verantwoordingsplicht richting AB.	Geen <i>formele</i> informatie- en verantwoordingsplicht.
Voordelen	Zelfstandig bevoegd voor de toegewezen taken voor zover bevoegdheden toekomen aan AB/DB.	• Geen grotere administratieve last, aangezien geen verregaande gescheiden boekhouding noodzakelijk is. • Toekomstbestendig, ook in te stellen op bijvoorbeeld regioniveau (IJmond/Kennemerland/Waterland). • Eenduidige bestuursstructuur dienst.
Nadelen	• Bestuurlijke drukte neemt toe. • Extra besluitvormend orgaan met eigen besluitvormingsproces, compliceert bestuurbaarheid organisatie. • Relatief grote extra administratieve last door gescheiden boekhouding.	• Bestuurlijke drukte neemt toe. • Niet zelfstandig besluitvormend. • Bestuur is niet verplicht advies over te nemen.

4.4 Samenstelling bestuur

Het bestuur van ODIJ bestaat uit het Algemeen Bestuur (AB), Dagelijks Bestuur (DB) en de voorzitter. Het DB bestaat uit drie leden en de voorzitter. Het betreffen de portefeuillehouders Milieu van de gemeenten Beverwijk (voorzitter), Haarlem, Heemskerk en Velsen. Het AB bestaat uit acht leden en wordt door de colleges van de GR-partners aangewezen. Het AB bestaat uit de portefeuillehouders Milieu van de GR-partners. Het AB is belast met en bevoegd tot het voorbereiden van het vast te stellen tweejaarlijkse strategische beleidsplan, het vaststellen van het tweejaarlijkse kwaliteitsborgingplan, het vaststellen van het jaarlijkse milieuwerkprogramma, het doen van voorstellen omtrent toetreding en het besluiten tot deelname aan en samenwerken met gemeenschappelijke regelingen.

Naast de vergaderingen van het ODIJ-bestuur is er een aantal keer per jaar een bijeenkomst met alle bestuurders gezamenlijk, ook de bestuurders van de contractgemeenten (Bestuurlijk Platform). Het Bestuurlijk Platform heeft geen formele besluitbevoegdheden maar dient als overlegorgaan waar de uitvoering van de (verplichte) basistaken en relevante ontwikkelingen worden besproken. Voorafgaand aan het bestuurlijk platform vindt een voorbereidend ambtelijke werkgroep plaats waarin de ambtelijk vertegenwoordigers van alle partijen zitting in hebben.

4.5 Stemmen en besluiten

In geval van stemming heeft ieder van de leden van het AB één stem. Voor het nemen van een besluit geldt een gewogen stemverhouding tussen de deelnemers, die gebaseerd is op de financiële inbreng van de betreffende deelnemer in de regeling. De stemverhouding wordt door het AB vastgesteld op grond van de vastgestelde begroting. Voor 2016 ziet dit er als volgt uit.

Stemverhouding obv vastgestelde verdeelsleutel	Aantal AB-leden	Stemmen per lid	Totaal stemmen
Beemster	1 lid	2	2
Beverwijk	1 lid	17	17
Haarlem	1 lid	26	26
Heemskerk	1 lid	10	10
Purmerend	1 lid	3	3
Uitgeest	1 lid	5	5
Velsen	1 lid	34	34
Provincie Noord-Holland	1 lid	3	3
TOTAAL	8 leden		100

In het DB heeft ieder lid één stem. Besluiten worden genomen bij meerderheid van de stemmen, indien meer dan de helft van het aantal zitting hebbende leden aanwezig is. Bij staking der stemmen heeft de voorzitter een doorslaggevende stem.

4.6 Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's)

ODIJ kan op verzoek van GR-partners en contractgemeenten taken op grond van een DVO uitvoeren. Een DVO is een overeenkomst met een looptijd van in beginsel tien jaar. Dit geldt voor DVO's voor de basistaken als ook voor DVO's voor andere taken. De overeenkomst is jaarlijks opzegbaar, onder de voorwaarde dat er 'sprake is van een zodanige verandering in omstandigheden dat deze overeenkomst redelijkerwijs op korte termijn behoort te eindigen, dan wel in belang van de betreffende partij niet geleverd kan worden dat deze overeenkomst ongewijzigd wordt voortgezet'. Met de termijn van tien jaar en de geciteerde passage uit de DVO wordt voorkomen dat gemeenten ad hoc kunnen besluiten om de dienstverlening te beëindigen.

Naast een langjarige termijn van de DVO's is er ook sprake van een bestuurlijk convenant. De DVO's voor de basistaken vinden hun oorsprong in twee RUD-convenanten (bestuursovereenkomsten voor IJmond/Zuid-Kennemerland en voor IJmond/Waterland) waarmee de inbreng van het basistakenpakket in ODIJ door de deelnemende partijen en de contractgemeenten is geregeld.

In de DVO is onder meer het volgende opgenomen:

- Voorafgaand aan ieder kalenderjaar wordt door ODIJ een uitvoeringsprogramma opgesteld waarin de uit te voeren taken en tijdsbesteding worden gespecificeerd, mede op basis van de resultaten van voorgaande viermaandelijke periode(n);
- De gemeente verplicht zich om jaarlijks voor minimaal het afgesproken aantal uren af te nemen aan werkzaamheden zoals beschreven in de DVO en nader uitgewerkt in de bijlage bij de DVO;
- Voorafgaand aan ieder kalenderjaar wordt het uurtarief voor de af te nemen diensten vastgesteld. Aanpassing van het tarief wordt gebaseerd op de afspraken gemaakt in het kader van de ambtenaren-cao en het door het CBS gehanteerde prijsindexcijfer in de voorgaande periode.

4.7 Grondslag financiële bijdrage en verdeelsleutel resultaatsverdeling

Voor de IJmond-gemeenten geldt een verdeelsleutel op basis van ervaringscijfers. De verdeelsleutel is de weergave van de bestede uren over de voorafgaande jaren en vormt de basis voor de jaarlijkse bijdrage van de GR-partners. Op basis van de verdeelsleutel wordt mede bepaald welk deel van de uren aan welke partijen wordt besteed. In 2015 is de verdeelsleutel opnieuw vastgesteld, voor twee jaar (2015-2016). Vanaf 2017 draaien de gemeenten Haarlem, Beemster en Purmerend en de Provincie Noord-Holland mee in de verdeelsleutel. Tot dat moment is de bijdrage van de gemeente Haarlem en de Provincie Noord-Holland gebaseerd op een

lumpsumbijdrage. De bijdrage van gemeenten Purmerend en Beemster is op basis van een som in een keer, gerelateerd aan een vast aantal ingebrachte uren.

In de tabel hiernaast is de vastgestelde verdeelsleutel 2015-2016 opgenomen voor de IJmond-gemeenten. De verdeelsleutel voor 2017 wordt op basis van de bijdragen van de deelnemers na afloop van 2016 definitief vastgesteld. Dit gebeurt aan de hand van de tijdregistratie over de jaren 2014 tot en met 2016. In de tabel is voor 2017 op basis van de begrotingsbedragen 2017⁷ een voorlopige verdeelsleutel berekend. In de bijdragen van de partners is het resultaat op de projecten volledig aan de IJmondgemeenten toegerekend, omdat op de nieuwe dienstverleningsovereenkomsten vanaf 1 januari 2014 (waar Haarlem en de Provincie wel in meedelen) geen resultaten worden behaald.

Verdeelsleutel	Vastgestelde verdeelsleutel 2015-2016	Verdeling 2017 (bijdrage begroting)
Beverwijk	27,3%	17,9%
Heemskerk	15,6%	9,8%
Uitgeest	6,7%	4,3%
Velsen	50,4%	33,4%
Haarlem		26,0%
PNH (ex plustaak bodem)		3,6%
Beemster		2,2%
Purmerend		2,9%
Totaal	100%	100%

Conform de regels in de GR zal bij een negatief financieel resultaat er verrekening met de algemene reserve plaatsvinden en positieve resultaten dienen eerst tot aanzuivering van de algemene reserve tot € 260.000, waarna retourneren naar de deelnemers plaatsvindt.

4.8 Resultaat op uitvoering DVO's

Het resultaat op de uitvoering van de DVO's komt ten bate van de GR-partners. In de begroting 2017 wordt uitgegaan van een resultaat op dienstverleningsovereenkomsten van € 240.000. Dit resultaat wordt volledig gerealiseerd door efficiency op de 'oude' dienstverleningsovereenkomsten, toekomend aan de IJmondgemeenten en derhalve in de bijdragen van deze gemeenten (daarmee verwerkt in de begroting 2017). Het resultaat op DVO's wordt behaald op de niet-basistaken. Ten aanzien van de basistaken is de verwachting dat de geplande uren ook worden gerealiseerd vanwege de doorgaans gemiddeld zwaardere taken. Dit betekent dat het resultaat van € 240.000 de IJmondgemeenten blijft toekomen. Per uur komt dit neer op € 5,54 voordeel.

4.9 Tariefstelling

De verdeelsleutel, de tariefstructuur en de te hanteren tarieven zijn niet gelieerd aan het type diensten en producten dat afgenomen wordt door een gemeente of de provincie. ODIJ hanteert één integraal tarief, ongeacht het gebiedsprofiel of de voor specifieke producten benodigde specialisten. ODIJ heeft hier bewust voor gekozen; enerzijds vanuit de samenwerkingsgedachte en de solidariteit die de motivatie vormden voor het oprichten van de milieudienst, anderzijds om onnodige bureaucratie en ingewikkeldheden te vermijden.

Voor het berekenen van de kostprijs per uur worden de totale lasten, verminderd met materiële kosten uit lopende projecten, overige opbrengsten en vrijval bestemmingsreserves, gedeeld door het totaal aantal primaire uren. Dit geeft een kostendekkend uurtarief.

Het uurtarief voor de contractgemeenten is het kostendekkend uurtarief, vermeerderd met een risico-opslag. Aan de hand van de DVO's wordt bepaald hoeveel uur inzet elke DVO-gemeente toegewezen krijgt. Dit aantal uur

⁷ De begrotingsbedragen voor de IJmond-gemeenten zijn gebaseerd op de vastgestelde verdeelsleutel 2015-2016. De begrotingsbedragen voor de gemeente Haarlem en de provincie Noord-Holland zijn gebaseerd op de voorlopige tijdregistratiegegevens.

maal het uurtarief voor contractpartners bepaalt de bijdrage voor de DVO-partners. De afgelopen periode is ervoor gekozen om de omvang van de risico-opslag te minimaliseren omdat de resultaat voor de GR-partners niet behaald dient te worden op het tarief maar op het efficiënter uitvoeren van de taken.

ODIJ hanteert een productiviteitsnorm van 1340 productieve uren per fte per jaar. ODIJ heeft op het gebied van de productiviteit in de afgelopen jaren een ontwikkeling doorgemaakt. Voorheen werden de uren direct geschreven op een individuele deelnemer (gemeente of provincie) of op overhead. Inmiddels worden deelnemer overschrijdende projectposten gehanteerd die op basis van de verdeelsleutel en/of de dienstverleningsovereenkomsten gealloceerd worden aan de deelnemers. Deze manier van werken is vanuit het gelijkheidsbeginsel gezien een positieve ontwikkeling. Immers leidt dit tot een kostenverdeling naar rato van de totale afname, ongeacht het construct (deelnemer aan de GR of contractpartner) van de deelnemer.

4.10 Weerstandsvermogen / Reservevorming

Met betrekking tot het weerstandsvermogen in relatie tot door de organisatie onderkende risico's is in het onderzoek IJkmoment 2015 geconstateerd dat het weerstandsvermogen 0,77 is en dit als onvoldoende is gekwalificeerd. Door het bestuur van Omgevingsdienst IJmond zijn in 2016 stappen gezet om het weerstandsvermogen op niveau te krijgen. Dit betekent dat met de vaststelling van de begroting 2017 is gekozen voor een algemene reserve en daarmee voor een weerstandscapaciteit van € 260.000.

4.11 Inkopen in eigen vermogen

In het kader van toetreding van de gemeente Haarlem en de provincie Noord-Holland is in 2013 onderzoek gedaan naar de waardering van balanswaarden en de aanwezige lopende contracten om zodoende de inkoopwaarde in het eigen vermogen en de inkoopwaarde van de contracten voor beide partners te kunnen bepalen. Ten aanzien van de waardering van de balanswaarden is de netto vermogenswaarde van ODIJ vastgesteld (vrij beschikbare reserve inclusief de bestemmingsreserve nieuwbouw). De inkoopwaarde in het eigen vermogen was gebaseerd op de overkomende formatie en gerelateerd aan de begrote formatie van ODIJ. Dit heeft geresulteerd in een eenmalige bijdrage van de toetredende partijen.

Ten aanzien van de waardering van de aanwezige lopende contracten (contante waarde obv de toekomstige kasstromen) is de inkoopwaarde van de contracten vastgesteld en ervoor gekozen de inkoopwaarde van de contracten niet toe te passen en het resultaat (verschil lasten en baten) van de contracten (DVO's) toe te (blijven) rekenen aan de tot dan toe aanwezige GR-partners (IJmond-gemeenten).

4.12 ODIJ-organisatie

ODIJ kent een platte organisatie. Een directeur, drie strategisch beleidsadviseurs en vier teams, te weten: team Vergunningen, team Omgevingsrecht, team Milieuadvisering, team Projecten en team Bedrijfsbureau.

ODIJ wenst voor gemeenten en de provincie te functioneren als een van haar afdelingen. Hiertoe zijn contactfunctionarissen aangesteld die de dagelijks contacten onderhouden met deze partijen, opdrachten ophalen en terugkoppelen over de uitvoering. In ieder geval in de IJmondgemeenten zit de contactfunctionaris hiertoe een dag of dagdeel bij de gemeente 'in huis'.

In 2015 heeft ODIJ zich laten onderzoeken langs de vraag 'Waar staat de Omgevingsdienst IJmond in 2015 ten aanzien van kwaliteit, kosten en kwetsbaarheid?' Het eindoordeel voor het IJkmoment 2015 luidt als volgt:

1. ODIJ kent een lange historie en heeft als een van de weinige OD's op dit moment een zeer positieve waardering vanuit de klantomgeving.
2. De totale kosten per fte, het overheadpercentage en de inhuur in euro per formatieplaats van ODIJ ligt onder het gemiddelde van de geïnventariseerde OD's in Nederland.

3. De ODIJ-productiviteitsnorm is in de vergelijking de laagste norm, terwijl de gerealiseerde productiviteit hoog is.
4. Het weerstandsvermogen is onvoldoende en vereist een dotatie om het gewenste niveau te komen (per juli 2016 is dit op niveau gebracht).
5. Een aantal ontwikkelingen voor de korte en middellange termijn komt op ODIJ af.
6. De organisatie dient zich te bezinnen op adaptie ten aanzien van deze ontwikkelingen in relatie tot het strategisch niveau van de organisatie, de span of control binnen de huidige organisatie-inrichting en de governance in relatie tot huidige en toekomstige deelnemende gemeenten.

4.13 Fiscale en aanbestedingsrechtelijke aspecten

ODIJ is met ingang van 1 januari 2007 als een BTW-plichtige organisatie aangemerkt door de Belastingdienst. Hierdoor is een vereenvoudiging van de administratieve handelingen voor zowel ODIJ als de deelnemende gemeenten te realiseren en efficiency in de bedrijfsadministratie te bewerkstelligen. In deze begroting is rekening gehouden met de BTW-plicht. Dit betekent dat alle baten en lasten exclusief BTW zijn opgenomen en wordt een resultaat van minimaal € 1 gerealiseerd. Doordat ODIJ zelf BTW afdraagt en verrekent, wordt geen BTW meer doorgeschoven naar de deelnemende gemeenten in het kader van het BTW-Compensatiefonds.

Per 1 januari 2016 is de Wet modernisering vennootschapsbelasting (VPB) voor overheidsondernemingen in werking getreden. Volgens deze wet moeten overheden die winst of structurele overschotten behalen met activiteiten die concurreren met de markt in principe vennootschapsbelasting gaan betalen. Aangezien er namens alle OD's een werkgroep in gesprek is met de belastingdienst met als doel alle omgevingsdiensten volledig vrijgesteld te krijgen, is er geen VPB-plicht doorgerekend in de begroting 2017.

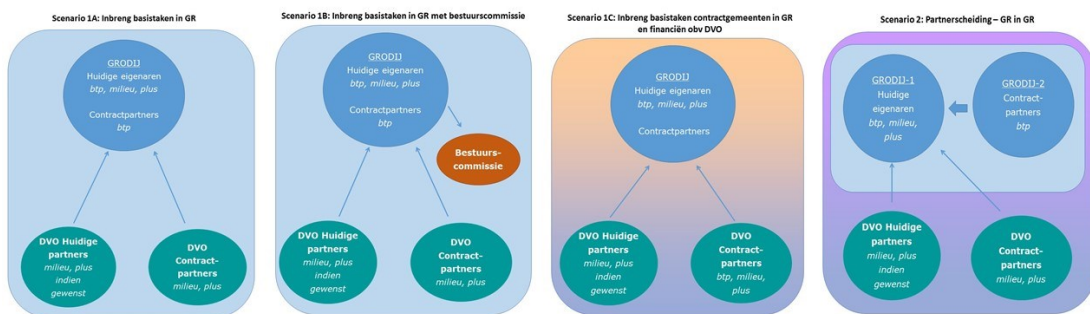
Op het moment dat de contractgemeenten zijn toegetreden, zijn alle gemeenten waarvoor ODIJ taken uitvoert, eigenaar geworden van de regeling (gemeente Noordwijkerhout daargelaten). Dit houdt onder meer in dat deze gemeenten zitting hebben in het ODIJ-bestuur en daarmee formele en feitelijke zeggenschap hebben. De taken die ODIJ voor de betreffende gemeenten uitvoert, kwalificeren op dat moment ook niet meer als 'taken voor derden'. ODIJ verricht dan het merendeel van haar werkzaamheden ten behoeve van haar eigenaren en nog slechts een marginaal deel voor derden (gemeente Noordwijkerhout). Kortom, er is sprake van een publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten en de provincie waarbij het vraagstuk van de aanbestedingsregels niet van toepassing is.

5 Uitwerking scenario's

5.1 Inleiding

Bij de uitwerking van de vier kansrijke scenario's is een aantal punten gelijk omdat de huidige situatie binnen de ODIJ en haar partners leidend is. Enkele voorbeelden:

- De handhavende en/of vergunningverlenende bevoegdheden worden in mandaat aan de ODIJ i.c. de directeur opgedragen zoals dat momenteel ook bij de ODIJ en haar partners is afgesproken. De scenario's verschillen hier niet in en de uitwerking is beperkt tot de afspraak dat de taken in mandaat worden opgedragen.
- In alle gevallen is sprake van een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling ODIJ. Ook hier verschillen de scenario's niet van elkaar.
- De keuze om wel of geen bestuurscommissie in te stellen is al in de beschrijving van de scenario opgenomen (scenario 1B gaat uit van het instellen van een bestuurscommissie).



Kortom, de uitwerking van de scenario's is geconcentreerd rond vijf relevante hoofdvragen:

1. Is er sprake van alleen inbreng van basistaken of hebben contractgemeenten ook keuze om meer taken in te brengen?
2. Welke methode van financiële bijdrage door contractgemeenten heeft de voorkeur?
3. Wat is de omvang van de inkoopvorm en hoe vindt de inkoop plaats?
4. Zijn er financiële consequenties verbonden aan de toetreding van de contractgemeenten?
5. Wat zijn de gevolgen voor het bestuur en stemverhouding in de ODIJ?

5.2 Inbreng beperkt tot basistaken?

De contractgemeenten brengen de basistaken in bij ODIJ. In de scenario's wordt er vanuit gegaan dat de inbreng tot deze basistaken beperkt is. Maar uiteraard hebben de contractgemeenten de mogelijkheid om meer taken in de GR in te brengen dan alleen de basistaken. Het is onredelijk en niet conform de gedachte van een samenwerkingsverband om taken van partijen uit te sluiten. In het huidige proces en daarmee in de scenario's (en de doorrekening) wordt echter uitgegaan van het inbrengen van de basistaken. Als gemeenten meer taken willen inbrengen dan worden hierover nadere (bilaterale) afspraken gemaakt.

Van
toepassing
op alle
scenario's

5.3 Methode van financiële bijdrage

Er zijn drie methoden van financieel bijdragen aan de GR ODIJ, te weten:

- a) Meedraaien in de verdeelsleutel
- b) Lumpsumbijdrage
- c) Som in 1 keer i.c. vast aantal uren

Het fundamentele verschil tussen a) en b/c) is dat bij een lumpsumbijdrage en som in 1 keer de financiële bijdrage van een gemeente vast ligt; dit geeft financiële rust en zekerheid. Bij meedraaien in de verdeelsleutel kan de bijdrage fluctueren omdat voor een gemeente bijvoorbeeld in een bepaald jaar meer procedures zijn dan gepland.

Niet relevant
voor scenario
1C

Het verschil tussen b) lumpsum en c) som in 1 keer is gelegen in het feite bij een lumpsum methode het budget centraal staat en bij som in 1 keer het aantal uren (vast aantal uren voor het werkpakket met bijbehorend uurtarief). Er zijn twee factoren die een keuze tussen lumpsum of een som in 1 keer bepalen. Ten eerste, de keuze voor lumpsum wordt gedaan als op voorhand niet kan worden ingeschat of de hoeveelheid werk in overeenstemming is het beschikbare uren (zijn er achterstanden e.d.). Dit argument speelt voor ODIJ bij de toetreding van de contractgemeenten niet meer. ODIJ heeft al ervaring met uitvoering van het werkpakket. Ten tweede, bij relatief beperkte werkpakketten hebben 'uitschieters' in een jaar (bijvoorbeeld uitgebreide vergunningprocedures) een nadelig effect op ODIJ als is gekozen voor som in 1 keer. ODIJ is echter van oordeel dat deze uitschieters ook opgevangen kunnen worden binnen het totale werkpakket van een gemeente; voor nagenoeg alle gemeenten worden ook andere taken dan de basistaken uitgevoerd.

De financiële bijdrage van de contractgemeenten (voor basistaken) wordt bij voorkeur voorlopig gebaseerd op een som in 1 keer. Deze methode geeft financiële rust en zekerheid voor de contractgemeenten, tegenvallers kunnen door ODIJ worden opgevangen en de verdeelsleutel voor 2017 wijzigt niet door toetreding van contractgemeenten. Hiermee wordt de huidige wijze van financieren voor de contractgemeenten in feite gecontinueerd.

5.4 Inkoopsum en -wijze

ODIJ heeft in de jaren eigen vermogen opgebouwd. Dit vermogen is nodig om voldoende weerstand te hebben bij financiële tegenvallers. Het eigen vermogen van ODIJ bestaat uit de algemene reserve en de reserve voor nieuwbouw. De opbouw van het eigen vermogen heeft plaatsgevonden door de huidige GR-partners. Nog vrij recent hebben de GR-partners een extra dotatie gedaan om over het noodzakelijke weerstandsvermogen te beschikken. Van de contractgemeenten wordt een evenredige bijdrage in het eigen vermogen gevraagd. Deze inkoopsum in het eigen vermogen ziet er als volgt uit:

- Opgebouwd eigen vermogen door huidige GR-partners (bron begroting 2017): € 461.000
- Totaal aantal uren van huidige GR-partners waarmee vermogen is opgebouwd: 71.837 uren
- Inkoopstarief per uur: € 6,42

De inkoopsum voor de contractgemeenten is gebaseerd op het berekende inkoopstarief per uur.

Contractgemeente	Uren basistakenpakket	Inkoopsum EV
Bloemendaal	1.115	€ 7.155
Edam-V (incl Zeevang)	1.917	€ 12.302
Haarlemmerliede	300	€ 1.925
Heemstede	1.115	€ 7.155
Landsmeer	680	€ 4.364
Oostzaan	621	€ 3.985
Waterland	1.070	€ 6.867
Wormerland	1.384	€ 8.882
Zandvoort	1.346	€ 8.638
Totaal	9.548	€ 61.272

De inkoop in het eigen vermogen kan plaatsvinden door het voldoen van de eenmalige inkoopsum of via het tarief. Het uurtarief voor 2017 bedraagt € 74,- . Het inkopen via het uurtarief kan op twee manieren:

- 1) Eenmalige dotatie gelijk aan de inkoopsum.
- 2) Tijdelijk verhoogd uurtarief. Bij een inkoopperiode van 2 jaar bedragen de tarieven voor 2017 (€ 77,21) en 2018 (vastgesteld uurtarief + € 3,21).

Alleen van
toepassing
op scenario
1A en 1B

Omdat de risico-opslag voor contractgemeenten door de ODII is geminimaliseerd (hoofdstuk 4.9, tariefstelling) – en daarmee het verschil tussen het tarief voor contractgemeenten en GR-partners zeer beperkt is, behoort een ingroeitarief niet tot de mogelijkheden. Bij een ingroeitarief wordt de inkoop opvangen met risico-opslag. Gezien de beperkte omvang van de inkoopbedragen is een eenmalige inkoopsom te prefereren. Op deze wijze vindt een eenmalige afwikkeling plaats en wordt een administratieve last voor de ODII voorkomen.

5.5 Financiële gevolgen van toetreding

Een belangrijk uitgangspunt is dat de toetreding budgettair neutraal plaatsvindt, zowel voor de huidige GR-partners als de contractgemeenten. De mogelijke financiële consequenties zijn onderzocht. Er worden twee financiële effecten onderscheiden, te weten de inkoop en extra administratieve lasten:

Financiële consequenties als gevolg van toetreding?	1A Inbreng in GR	1B Inbreng in GR en BC	1C Inbreng in GR en financien DVO	2 Partner-scheiding - GR in GR
1a. Inkopen: financiële consequenties voor contractgemeenten?	ja	ja	nee	nee
1a. Inkopen: financiële consequenties voor huidige GR-partners?	nee	nee	nee	nee
2. Administratieve lasten: financiële consequenties voor contractgemeenten en huidige GR-partners?	nee	ja	nee	ja

De toetreding van de contractgemeenten leidt voor de huidige GR-partners niet tot wijziging van het uurtarief of wijziging van het rendement (ten opzichte van de begroting 2017). Ook heeft de inkoop voor de huidige GR-partners geen financiële effecten. Dit geldt wel voor de contractgemeenten bij scenario 1A en 1B.

In hoeverre sprake is van financiële consequenties als gevolg van extra administratieve lasten, is afhankelijk van het scenario. In scenario 1B is sprake van het instellen van een bestuurscommissie, in scenario 2 wordt een extra gemeenschappelijke regeling opgericht. Beide juridische 'hulpstructuren' leiden tot extra administratieve lasten voor ODII. De administratieve lasten voor een bestuurscommissie zijn sterk afhankelijk van de mate waarin er separate financiële en productie-verantwoording moet plaatsvinden. Op basis van een beperkte verantwoording zijn de kosten van een bestuurscommissie berekend.

Administratieve lasten Bestuurscommissie	Raming capaciteit in fte	Kosten op jaarbasis
Bestuursondersteuning (directie, strategie en secretariaat)	0,5	€ 49.540
Afzonderlijke financiële en inhoudelijke verantwoording (beperkt tot rapportages)	0,15	€ 14.894
Totaal	0,65	€ 64.434
<i>Opslag uurtarief: Toedeling over alle partners (obv uren basistaken)</i>		€ 2,27
<i>Opslag uurtarief: Toedeling over contractgemeenten tbv BC BTP</i>		€ 6,75
<i>Opslag uurtarief: Toedeling over IJmond-gemeenten tbv BC beleidsvoorbereiding</i>		€ 2,37

De administratieve lasten zijn extra kosten voor ODII. Deze kosten moeten worden doorbelast. De opslag op het uurtarief is berekend. Hierbij zijn drie varianten berekend:

- Een bestuurscommissie waarbij alle partners de extra administratieve lasten dragen
- Een bestuurscommissie waarbij alleen de contractgemeenten de extra administratieve lasten dragen omdat de behoefte tot taakscheiding voorkomt uit de contractgemeenten.
- Een bestuurscommissie waarbij alleen de IJmond-partners de extra administratieve lasten dragen omdat de behoefte tot taakscheiding voorkomt uit de IJmond-gemeenten.

Eenzelfde berekening is uitgevoerd voor scenario 2 waarbij een extra GR wordt opgericht. Voor doorbelasting van de extra administratieve lasten zijn twee varianten berekend:

Administratieve lasten GR inclusief nieuw DB en AB	Raming capaciteit in fte	Kosten op jaarbasis
Bestuursondersteuning (directie, strategie en secretariaat)	1,5	€ 148.700
Afzonderlijke financiële en inhoudelijke verantwoording (separate jaarrekening en bestuursrapportages)	0,5	€ 49.600
Accountantskosten jaarrekening		€ 6.000
Totaal	2,00	€ 204.300
<i>Opslag uurtarief: Toedeling over alle partners (obv alle uren in beide GR's)</i>		€ 2,51
<i>Opslag uurtarief: Toedeling over contractgemeenten (obv alle uren basistaken)</i>		€ 21,40

De juridische 'hulpstructuren' brengen extra kosten met zich mee. Deze kosten kunnen door alle partners worden gedragen maar ook door een deel omdat hier de behoefte vandaan komt.

5.6 Gevolgen voor bestuur en stemverhouding

Samenstelling Algemeen Bestuur

Het huidige AB bestaat uit 8 leden, afkomstig van de huidige GR-partners. Met de aansluiting van de contractgemeenten vindt uitbreiding van het AB plaats. Dit geldt voor elk scenario, ook bij een Bestuurscommissie. Bij een Bestuurscommissie wordt bevoegdheden door het AB en/of DB overgedragen aan de Bestuurscommissie maar het AB en DB blijft bestaan en alle deelnemers participeren in het AB (vanuit het AB wordt het DB gekozen).

Met uitzondering van scenario 2 (Partnerscheiding – GR in GR) wordt het AB ODJ in de overige scenario's uitgebreid naar 17 leden (huidige 8 GR-partners en 9 contractgemeenten). De partijen kunnen hier een afwijkende afspraak in maken door collegiale vertegenwoordiging in het AB af te spreken. Bijvoorbeeld laten de Waterlandse en/of Zuid-Kennemerlandse contractgemeenten zich in het AB vertegenwoordigen voor één van deze gemeenten. In dat geval bestaat het AB praktisch uit 10 leden (huidige 8 GR-partners en 2 regionaal vertegenwoordigers). Een collegiale vertegenwoordiging is niet onlogisch in geval van een Bestuurscommissie voor de Basistaken (scenario 1B) en bij een financiële relatie op basis van een DVO (scenario 1C). In beide gevallen zijn de belangen in het AB van de huidige contractgemeenten zeer beperkt.

De samenstelling van het bestuur bij scenario 2 ziet er anders uit. Er is sprake van 2 GR-en. In GR-2 participeren de huidige contractgemeenten. Conform wettelijke bepalingen heeft deze GR een AB, DB en een Voorzitter. Het AB bestaat uit de huidige 9 contractgemeenten. De GR-2 participeert als rechtspersoon (Openbaar Lichaam) in de GR-1. Dit betekent dat het AB van de GR-1 (huidige GR ODJ) wordt uitgebreid met 1 zetel tot 9 leden (huidige 8 GR-partners en 1 lid namens GR-2).

Bestuurscommissie

Scenario 1B gaat uit van het instellen van een Bestuurscommissie waarbij twee varianten zijn onderscheiden:

- Een Bestuurscommissie voor de basistaken: de commissie bestaat uit alle deelnemers aan de ODJ, te weten 17. Ondanks dat de omvang van de basistaken tussen de partners verschillen, ligt een gelijke stemverhouding in de Bestuurscommissie voor de hand (1 lid, 1 stem). De afspraak van collegiale vertegenwoordiging bij het AB zou eventueel ook bij de samenstelling van de Bestuurscommissie gevolgd kunnen worden.

- Een Bestuurscommissie voor de beleidsvoorbereidende taken: de commissie bestaat uit de deelnemers die de beleidsvoorbereidende taken hebben ondergebracht bij de GR-ODIJ, te weten de IJmond-gemeenten (anno 2016).

Stemverhouding en besluitvorming in het Algemeen Bestuur

Voor het nemen van een besluit geldt in het AB een gewogen stemverhouding tussen de deelnemers die gebaseerd is op de financiële inbreng van de betreffende deelnemer in de regeling. Uiteraard zijn andere methoden voorhanden om de stemverhouding te bepalen. Zo kan het aantal inwoners of het aantal bedrijven als criterium wordt betrokken. Ook kan worden gekozen voor een ongewogen stemverhouding; elke deelnemer, één stem. Er zijn echter geen redenen om de huidige grondslag voor de stemverhouding te wijzigen:

- De huidige GR-partners hechten aan de weegfactor omdat dit het belang van elke deelnemer in de ODIJ uitdrukt en daarmee de bestuurlijke positie garandeert. Kortom, een ongewogen stemverhouding in het AB is voor de huidige GR-partners onwenselijk.
- De keuze voor gewogen stemverhouding leidt per definitie tot verschillen tussen de deelnemers; welke methode ook wordt gekozen. De huidige methode werkt goed en naar tevredenheid.

In de onderstaande tabel is de stemverhouding in de huidige en nieuwe situatie voor 2017 gepresenteerd⁸.

Huidige verhouding geldt ook in scenario 1C

Geldt voor scenario's 1A, 1B en 2.

Stemverhouding	Huidige stemverdeling 2017	Stemverdeling 2017 incl. contractgemeenten
Beverwijk	17	14,3
Heemskerk	10	8,4
Uitgeest	5	3,5
Velsen	34	27,0
Haarlem	26	19,2
PNH	3	12,0
Beemster	2	1,7
Purmerend	3	2,2
Bloemendaal		1,4
Edam-Volendam		2,4
Haarlemmerliede en Spaarnwoude		0,4
Heemstede		1,4
Landsmeer		0,8
Oostzaan		0,8
Waterland		1,3
Wormerland		1,7
Zandvoort		1,7
Totaal	100	100

Op het eerste gezicht is wellicht de verwachting dat de stemverhouding tussen de scenario's 1A, 1B en 2 verschillen. Dit is echter niet het geval omdat een Bestuurscommissie of een GR in een GR louter een juridische

⁸ De nieuwe stemverhouding (inclusief contractgemeenten) is gebaseerd op het aantal uren zoals momenteel is afgesproken in de DVO's. In de berekening zijn ook de uren voor de taak Bodem van de provincie NH betrokken.

hulpstructuur is en uiteindelijk geen invloed hebben om de deelname (financiële bijdrage) in de GR. Overigens kunnen de contractgemeenten in de GR-2 een eigen grondslag kiezen voor het AB, bijvoorbeeld een ongewogen stemverhouding. Voor het AB in GR-1 waarin de contractgemeenten deelnemen als één rechtspersoon geldt de stemverhouding zoals deze in GR-1 van toepassing is. De financiële bijdrage in scenario 1C is afwezig omdat hiervoor een afzonderlijke DVO wordt afgesloten. De huidige stemverhouding blijft daarmee in tact.

In de huidige stemverhouding bedraagt het aandeel van de IJmond-gemeenten 66%. In de nieuwe situatie is het aandeel 53%. In geval van uittreding van de gemeente Uitgeest bedraagt het aandeel van de drie IJmond-gemeenten 51,5%.

Bestuurlijke positie IJmond-gemeenten
Het is realistisch om te veronderstellen dat in toekomst het aandeel van de IJmond-gemeenten vermindert tot onder de 50%. Dit gebeurt als partijen meer taken in de GR ODIJ inbrengen dan momenteel het geval is. Voor de IJmond-partners is de bestuurlijke positie als het gaat om zeggenschap over de taken die specifiek de IJmondgemeenten aangaan een belangrijk vraagstuk. Dit is ook een belangrijke reden geweest om de scenario's 1B en 2 te selecteren. Hier wordt juridisch een scheiding gemaakt tussen de taken (scenario 1B, Bestuurscommissie) of tussen partners (scenario 2, GR in GR). Tegelijkertijd toont de uitwerking aan dat juridische hulpstructuren geld kosten en ook niet altijd de zekerheid bieden die het suggereert. Tot op heden is op een pragmatische manier omgegaan met de zeggenschap over taken die specifiek de IJmond-gemeenten aangaan. De gemeenten Beemster, Purmerend, Haarlem en de provincie Noord-Holland hebben de toezegging gedaan dat zij een terughoudende invulling van het lidmaatschap van het ODIJ-bestuur betrachten als het gaat om de taken die specifiek de IJmond-gemeenten aangaan. Deze lijn kan worden voortgezet voor de toetredende contractgemeenten. Het voorstel is echter om deze afspraak meer te formaliseren en te concretiseren door middel van het afspreken van besluitvormingsregels. In het reglement van orde kunnen regels voor besluitvorming worden opgenomen waarmee de bestuurlijke positie en zeggenschap van de IJmond-gemeenten (en eventueel in de toekomst ook voor andere partijen) over de specifieke IJmond-taken wordt geborgd. Het gebruik van het reglement van orde heeft vanwege flexibiliteit de voorkeur boven besluitvormingsregels in de GR.

Dagelijks Bestuur

De samenstelling van het DB hoeft in beginsel niet te wijzigen met de toetreding van de contractgemeenten. Dit geldt voor alle scenario's. Indien de partners belang hechten aan een vertegenwoordiging van de contractgemeenten in het DB kan de afspraak van een collegiale vertegenwoordiging worden gemaakt. Het DB wordt dan bijvoorbeeld uitgebreid met 1 of 2 leden uit de Waterlandse en/of Zuid-Kennemerlandse gemeenten.

5.7 Enkele slotpunten

De uitwerking van de scenario's in 5 hoofdvragen schetst de essentie van de scenario's en de punten waarop de scenario's van elkaar verschillen. Voor een goede duiding zijn de volgende slotpunten van belang:

1. De aansluiting van de contractgemeenten leidt niet tot taakhoudelijke of uitvoerende gevolgen voor de ODIJ, de huidige GR-partners of contract-gemeenten. Het ODIJ-werkpakket verandert niet, er is geen sprake van overdracht van personeel en de huidige werkwijze wordt gecontinueerd.
2. Ongeacht welk scenario de voorkeur heeft, er zal sprake zijn van een wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling ODIJ. Dit is onvermijdelijk.
3. In de geselecteerde scenario's blijven de principes van 'werken met DVO's' en 'resultaat op uitvoering DVO' onverminderd van kracht (voor de niet-basistaken).
4. Tussen de juridische professionals bestaat verschil van opvatting of een Bestuurscommissie voor een specifieke groep van taken (bijvoorbeeld basistaken) wel tot de juridische mogelijkheden behoort. Ook het

onderzoek in 2015 naar het instellen van een bestuurscommissie heeft hierover geen uitsluitel kunnen geven.

5. Drie van de vier scenario's zijn gebaseerd op een scheiding; een bestuurscommissie in scenario 1B (scheiding tussen taken), GR in GR in scenario 2 (scheiding tussen partners) en een scheiding tussen formele en financiële inbreng (scenario 1C). Ongeacht deze constructies is er sprake van mede-eigenaarschap. De partners zijn aansprakelijk en formeel risicodragend. De omvang van het risico dragen is afhankelijk van financiële inbreng, gelijk aan scenario 1A.
6. Scenario 2 gaat uit van een GR voor de contractgemeenten die als Openbaar Lichaam deelneemt in de GR ODIJ. Een variant van dit scenario is dat beide GR's meer geografisch worden vormgegeven. Meer concreet, een GR voor de Waterlandse partners en een GR voor de IJmondse en Zuid-Kennemerlandse partners. In deze variant is wel sprake verschuiving (en daarmee van uittreding) van partners. Zo zullen de gemeenten Beemster en Purmerend deelnemen in de Waterlandse GR.

6 Advies

6.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk worden de vier geselecteerde en uitgewerkte scenario's voor de wijze waarop de contractgemeenten kunnen aansluiten tot de ODIJ getoetst. Deze toetsing geeft een overzicht van de voors en tegens van de scenario's. Het toetsingskader is de basis voor analyse en uiteindelijk het advies van Arena Consulting.

6.2 Criteria

De verkennende gesprekken met alle partners hebben tot aandachtspunten voor de aansluitingswijze van de contractgemeenten geleid. Deze informatie is enerzijds gebruikt om tot de selectie van uit te werken scenario's te komen en anderzijds om tot criteria te herleiden waaraan de uitgewerkte scenario's worden getoetst. De volgende criteria zijn gedefinieerd:

1. *Eenvoud*: de mate waarin het scenario simpel en transparant is of ingewikkelde (bestuurlijk-juridische) constructies bevat.
2. *Veranderingsopgave*: de mate waarin het scenario leidt een omvangrijke dan wel beperkte wijziging en veranderingsopdracht opzichte van de huidige situatie.
3. *Bestuurlijke drukte*: de mate waarin het scenario leidt tot een toe- of afname van de bestuurlijke inspanningen.
4. *Budgettair neutraal*: de mate waarin het scenario wel of niet leidt tot extra kosten voor enerzijds de contractgemeenten en anderzijds de huidige GR-partners.
5. *Zeggenschap 'eigen' taken*: de mate waarin het scenario meer of minder mogelijkheden biedt om zeggenschap / grip / sturing te geven aan de taken die elk van de partners in ODIJ heeft ingebracht.
6. *Duurzaam*: de mate waarin het scenario toekomstige wijzigingen van 'buiten' (o.a. wetswijzigingen) en van 'binnen' (deelnemers brengen meer of minder taken, bestuurlijke/ambtelijke schaalwijzigingen) eenvoudig kan adapteren dan wel dat er aanpassingen nodig zijn.
7. *Werkbaar ODIJ*: de mate waarin het scenario leidt tot wel of geen extra werkzaamheden en daarmee kosten voor ODIJ
8. *Samenwerkingsgedachte*: de mate waarin de deelnemende partners wel of niet gelijk participeren in ODIJ conform de samenwerkingsgedachte.

Zoals gesteld zijn deze 8 criteria afgeleid van de gespreksronde met alle partners. Uit deze ronde zijn uiteraard ook punten naar voren gekomen die belangrijk zijn maar niet zijn omgezet in criteria. Te noemen zijn 'borging integrale taakuitvoering', 'handhaven zakelijke relatie', 'voldoen aan wettelijk kader' et cetera. Deze punten zijn gebruikt om tot selectie / beschrijving van de kansrijke scenario's te komen en de scenario's onderscheiden zich op deze punten niet. Zo wordt in elk scenario het werken met DVO's gecontinueerd (handhaving zakelijke relatie) en is elk scenario getoetst of dit binnen de wettelijke kaders past. Ook op de punten als 'borging integrale uitvoering' en 'handhaving huidige dienstverlening' onderscheiden de scenario's niet van elkaar omdat de aansluiting van de contractgemeenten niet leiden tot veranderingen in het werkpakket, de organisatie of de werkwijze.

6.3 Toetsing

De vier scenario's zijn op de gedefinieerde criteria getoetst. Het resultaat van de toetsing is in de onderstaande tabel opgenomen.

Toetsing van scenario's				
Criteria	1A Inbreng in GR	1B Inbreng in GR en BC	1C Inbreng in GR en financien DVO	2 Partner-scheiding - GR in GR
1. Eenvoud	Eenvoudig	Complexer, juridische hulpstructuur	Zeer eenvoudig, feitelijk huidige situatie	Complexer, twee juridische structuren
2. Veranderingsopgave	Beperkt	Aanzienlijk	Nihil	Groot
3. Bestuurlijke drukte	Gelijk aan huidige situatie	Groter dan huidige situatie	Gelijk aan huidige situatie	Groter dan huidige situatie
4a. Budgettair neutraal (huidige GR-partners)	Ja	Nee, BC kost geld	ja	Nee, GR kost geld
4b. Budgettair neutraal (contractgemeenten)	Nee: inkopen (beperkt bedrag)	Nee: inkopen (beperkt bedrag) en BC	ja	Nee: inkopen (beperkt bedrag) en GR (veel kosten voor GR van 7 fte)
5. Zeggenschap 'eigen' taken	Zeggenschap met meer partners	Sterk - zelfs juridisch - afgebakend	Huidige zeggenschap ongewijzigd	Sterk - zelfs juridisch - afgebakend
6. Duurzaam	Eenvoudig	Mogelijk minder eenvoudig vanwege BC	Minder eenvoudig, wrs opnieuw discussie over inbreng	Eenvoudig maar wel alleen binnen eigen GR
7. Werkbaar ODIJ	Werkbaar, geen extra werk	Extra werkzaamheden	Zeer werkbaar, is huidige situatie	Aanzienlijke extra werkzaamheden
8. Samenwerkingsgedachte	Alle partners gelijk	Alle partners gelijk	Onderscheid tussen partners	Onderscheid tussen partners

6.4 Advies

De toetsing van de scenario's vindt kwalitatief plaats en is niet uit te drukken i.c. te kwantificeren met een cijfer of getal. Dit betekent dat de toetsing een beeld geeft hoe de scenario's op de verschillende toets-punten scoort en dat een analyse nodig is. De analyse vindt langs drie lijnen plaats.

Scheiding versus integratie

In essentie is de vraag hoe de aansluiting van de contractgemeenten moet plaatsvinden terug te brengen tot de vraag 'in hoeverre en wat wil je scheiden dan wel integreren en wat betekent dit?' Eenvoudig gesteld is scenario 1A een variant waarbij geen scheiding wordt toegepast. De huidige situatie wordt gehandhaafd, ook als de contractgemeenten aansluiten. Dit geldt in zekere zin ook voor scenario 1C, hoewel er financieel een scheiding is aangebracht. Bij beide overige scenario's is een vergaande vorm van scheiding gehanteerd, er wordt zelfs een afzonderlijke GR opgericht bij scenario 2. De mate waarin scheiding dan wel integratie wordt gevolgd is op zichzelf niet goed of fout. Waar het om gaat is wat de consequenties hiervan zijn. Het onderzoek laat zien dat naarmate er meer scheiding wordt gehanteerd dit tot minder eenvoudige modellen, meer werkzaamheden en daarmee hogere kosten. Vanuit deze optiek heeft aansluiting van de contractgemeenten volgens het scenario 1A de voorkeur.

Wat weegt het zwaarst?

De criteria waaraan de scenario's zijn getoetst zijn niet gewogen. Toch zal in de afweging het ene criterium als belangrijker worden gezien dan de andere. De relevante vraag is dan ook 'is vast te stellen welke criteria het zwaarst wegen of zou moeten wegen volgens alle partners?' Hierbij kan worden teruggegrepen op de verkennende gespreksronde met alle partners. Hieruit komt expliciet naar voren dat de partners een toetreding wensen die voorkeur zo simpel mogelijk is, de huidige werkwijze / situatie zo dicht mogelijk benadert en niet leidt tot extra kosten. Kortom, de criteria 'eenvoud' en 'budgettair neutraal' dienen het zwaarste te wegen. Vanuit deze optiek heeft aansluiting van de contractgemeenten volgens het scenario 1C en 1A de voorkeur.

Draagvlak

Is het best beoordeelde scenario ook altijd de voorkeursvariant. Nee, want meningen en opvattingen zijn eveneens relevant in de uiteindelijke keuze. Een belangrijke randvoorwaarde voor dit traject is in hoofdstuk 1.3 geformuleerd en gaat er vanuit dat het scenario minimaal acceptabel dient te zijn voor de huidige GR-partners waarbij het doel is dat alle partners zich kunnen vinden in het uiteindelijke voorstel. De scenario's, de uitwerking, de toetsing en de analyse zijn gepresenteerd aan de leden van het AB ODIJ, het Controllersoverleg ODIJ, de Ambtelijke werkgroep en het Bestuurlijk Platform. Hieruit valt af te leiden dat er een breed gedragen voorkeur is voor scenario 1A. Een enkele partner heeft aangegeven ook scenario 1C als kansrijk te zien. Het merendeel van de partners vindt dit scenario halfslachtig en vooruitschuiven. Er wordt verwacht dat op termijn dezelfde discussie ontstaat als een gemeente ook andere taken in ODIJ wil inbrengen.

De partners zijn verder van mening dat met scenario 1A ook recht gedaan kan worden aan de zorg van de IJmond-gemeenten als het gaat om de bestuurlijke positie i.c. zeggenschap van de IJmondse beleidsvoorbereidende taken. Met het afspreken van aanvullende regels voor besluitvorming kan dit op een eenvoudige en flexibele manier worden geregeld. Dit in plaats van een kostbare en ingewikkelde variant waarin bestuurlijk-juridische scheiding wordt voorgestaan.

Advies

Op basis van de hierboven gemaakte analyse adviseert Arena Consulting het volgende:

1. De aansluiting van de contractgemeenten tot ODIJ te laten plaatsvinden door het inbrengen van de basistaken in de Gemeenschappelijke Regeling ODIJ zonder instellen van een Bestuurscommissie (scenario 1A). De contractgemeenten zijn mede-eigenaar van ODIJ en participeren op dezelfde wijze als de huidige GR-partners (deelname in het bestuur, hetzelfde tarief e.d.)
2. De aansluiting van de contractgemeenten zo spoedig als mogelijk te realiseren waarbij een natuurlijk en praktisch handig aansluitingsmoment (1 januari of 1 juli) wordt gekozen. Gezien het benodigde besluitvormingstraject inzake de Gemeenschappelijke Regeling heeft aansluiting op 1 januari 2017 de voorkeur.
3. De aansluiting van de contractgemeenten vindt in 'één slag' plaats en niet volgens een ingroeitraject. Dit betekent dat de aansluiting ook gepaard gaat met een eenmalige bijdrage als inkoop in het eigen vermogen van ODIJ.
4. De aansluiting van de contractgemeenten geschiedt gelijktijdig om grote bestuurlijke en administratieve lasten te voorkomen. Er wordt één procedure wijziging GR ODIJ gevolgd. Indien een contractgemeente na besluitvorming in de colleges alsnog beslist dat meer tijd nodig is, een ander scenario onderzocht moet worden of anderszins dan wordt de GR-wijzigingsprocedure voortgezet. De 'traagste' mag het aansluitingsproces en -tempo niet beïnvloeden.
5. De bestuurlijke positie van de IJmond-gemeenten i.c. zeggenschap over de beleidsvoorbereidende taken te borgen door in een reglement van orde aanvullende regels voor besluitvorming op te stellen.
6. De omvang van het Algemeen Bestuur neemt fors toe. De partners wordt individueel gevraagd of het voor de eigen situatie wenselijk is dat er sprake is van een bestuurlijke collegiale (regionale) vertegenwoordiging. Dit vraagstuk is optioneel en individueel en dient niet als een collectief vraagstuk te worden gedefinieerd. Het huidige Bestuurlijk Platform laat zien dat een Algemeen Bestuur met een omvang van 17 deelnemers ook prima kan functioneren.

Bijlage 1: Uitgangspunten toetreding Haarlem en PNH

Bij de toetreding van gemeente Haarlem en provincie Noord-Holland tot de ODJ in 2014 zijn de volgende uitgangspunten vastgesteld.

1. Partijen gaan uit van de stemverhouding qua weging zoals de Gemeenschappelijke Regeling deze kent. Elk lid van het dagelijks bestuur heeft 1 zetel en 1 stem. Het Algemeen Bestuur kent een samenstelling en daarmee een stemverhouding naar rato van de financiële inbreng (welke min of meer gelijk loopt met het aantal ingebrachte inrichtingen).
2. Ten aanzien van de rol en positie van de nieuwe toetredende partijen in het bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling wordt het uitgangspunt van collegiaal bestuur gevolgd. Provincie Noord-Holland en gemeente Haarlem worden volwaardig lid van het bestuur. De nieuwe partijen brengen een kleiner takenpakket in dan de vier huidige deelnemende gemeenten. Alle partijen zijn door toetreding en deelname aan de Gemeenschappelijke Regeling eigenaar, en verantwoordelijk voor de uitvoering van het vergunningen-toezicht en handhavingproces. Op andere gebieden dan het mede-eigenaarschap en de VTH-taken mag van de provincie en gemeente Haarlem een terughoudende invulling van het lidmaatschap van het Algemeen bestuur en Dagelijks bestuur worden verwacht.
3. De IJmond-gemeenten hebben bepaalde bevoegdheden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur van de Milieudienst IJmond. Dit blijft ongewijzigd. De nieuwe toetredende partijen zullen in overeenstemming met de landelijke lijn voor wat hun bevoegdheden in mandaat bij de gemeenschappelijke regeling neerleggen.
4. De kosten van de IJmond-gemeenten nemen niet toe als direct gevolg van toetreding door provincie Noord-Holland en gemeente Haarlem.
5. Er wordt een nul-situatie in kaart gebracht. De baten en lasten die gecreëerd zijn voordat de nieuwe partijen toetreden blijven ten gunste of ten laste van de IJmond-gemeenten. Opbrengsten uit de lopende dienstverleningsovereenkomsten komen ten bate van de huidige deelnemende gemeenten.
6. De risico's worden tevens in beeld gebracht, waarbij het uitgangspunt is dat het weerstandsvermogen genoeg is om de risico's af te dekken.
7. De nieuwe partijen Provincie Noord-Holland en gemeente Haarlem leggen de eerste drie jaar geen efficiencytaakstelling op.
8. De ODJ kan geen financieel risico dragen voor werkgelegenheidsgaranties.