Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland

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

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

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

Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland

Inhoudsopgave

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

Bijlagen:

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

1 Managementsamenvatting

Met het bedrijfsplan geven we een uitwerking van de leidende principes zoals het RUD-bestuur deze eind januari 2016 heeft vastgesteld in de businesscase. Wij hebben nadrukkelijk de kans aangegrepen om te leren van de ervaringen die enkele jaren geleden bij de vorming van andere Omgevingsdiensten is opgedaan. Bovenal hebben we voortgebouwd op de stevige basis die de afgelopen jaren in de netwerkstructuur al is gelegd.

De belofte van de organisatie wordt samengevat als: *Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven.* Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen. Op basis van de IJssellandse keuze voor het takenpakket, zoals beschreven in de bijlage 1 'convenant IJssellandse keuze basistaken' en bijlage 2 'overzicht IJssellandse keuze facultatieve taken: versie 1' van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJsselland, bedraagt de omvang van de werkvoorraad (primair proces) per 1 januari 2018 (uitgedrukt in fte) indicatief 80 fte. Als onderdeel van het opstellen van het organisatie- en formatieplan in de periode najaar 2016-voorjaar 2017 wordt deze indicatieve omvang uitgewerkt in een definitieve omvang van de werkvoorraad per 1 januari 2018. Hiermee zal de omvang van de werkvoorraad wellicht nog wat boven of onder de 80 fte uitkomen, wij voorzien een maximale bandbreedte van 10% hierin. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat verschillende deelnemers zullen besluiten om aanvullend facultatieve taken in te brengen en dat de werkvoorraad per 1 januari 2018 hiermee verder stijgt: ook dit wordt nader bepaald in de fase van het opstellen van het organisatie-en formatieplan.

Bij het opstellen van de indicatieve exploitatiebegroting worden drie uitgangspunten gehanteerd: (a) na de eerste vijf jaar zijn de incidentele investeringskosten (ofwel het ontwikkelbudget) voor de Omgevingsdienst terugverdiend en eind 2023 is de exploitatiebegroting structureel 8% lager dan de exploitatiebegroting voor het jaar 2018; (b) realisatie van deze structurele besparingen is alleen mogelijk onder de voorwaarden dat de Omgevingsdienst de ruimte krijgt om te werken met een voldoende robuust takenpakket, een ruime mandatering en een hoge mate van standaardisatie van producten en diensten - dit in een goede samenwerking en rolverdeling tussen de deelnemers en de Omgevingsdienst; (c) de Omgevingsdienst IJsselland start volgens de methodiek van inputfinanciering, maar stapt vanaf 2020 geleidelijk aan over op de methodiek van outputfinanciering. Bij inputfinanciering wordt de jaarlijkse financiële bijdrage per deelnemer bepaald door de betreffende totale loonsom (in te brengen in de vorm van formatie dan wel vacaturegeld) te vermeerderen met het percentage van de kosten voor de materiële en formatieve overhead.

De indicatieve exploitatiebegroting 2018 komt uit op een totaalbedrag van € 8.866.000,-.Het incidenteel in te zetten ontwikkelbudget voor het opbouwen en ontwikkelen van de organisatie in de eerste drie jaar bedraagt in totaal € 800.000,-. Iedere deelnemer is verantwoordelijk voor het opvangen van de eigen frictiekosten. Uit oogpunt van solidariteit zal van de alliantiepartner(s) die de huisvesting, ondersteunende ICT en bedrijfsvoering gaat verzorgen worden gevraagd om met een

deel van deze opbrengsten de overige deelnemers tegemoet te komen in hun opgave de frictiekosten te reduceren.
Bij het geven van vorm en inhoud aan de gezamenlijke dienst als expertisegerichte organisatie, wordt voortdurend gezocht naar een duurzame balans tussen nabijheid (lokale binding), kwaliteit en efficiency. Het huisvestingsconcept is optimaal ondersteunend aan het steeds verder ontwikkelen van de Omgevingsdienst IJsselland als expertisegerichte organisatie. In de kern bestaat het huisvestingsconcept uit ongeveer 49 flexibele werkplekken op een centrale locatie en 16 flexibele werkplekken bij de deelnemers.

De hoofdstructuur van de Omgevingsdienst IJsselland is een directiemodel, bestaande uit een eenhoofdige directie en drie teams geleid door drie managers die integraal verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het eigen team. De formatieve overhead kent een omvang van 12,6 fte. Het managementteam geeft in de eerste drie jaar prioriteit aan de ontwikkelopgaven: borgen en doorontwikkelen van politieke sensitiviteit en lokale binding, vormen van één organisatie en anticiperen op inwerkingtreding Omgevingswet, wet VTH, wet Natuurbescherming en wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen.

De uitgangspunten zoals beschreven in dit bedrijfsplan vormen het kader voor de volgende fase: het opstellen van het organisatie-en formatieplan inclusief documenten zoals het mandaatbesluit, uitwerking van de governance en het sociaal plan. Hierna volgt de laatste fase van de transitie: het kwartiermaken. Door middel van dit proces en bijbehorende planning borgen we dat de Omgevingsdienst IJsselland per 1 januari 2018 een voortvarende en betekenisvolle start kent. Dit in een nauwe en zorgvuldige samenwerking met de Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) en het Bijzonder Georganiseerd Overleg (BGO).

2 Inleiding

2.1 Achtergrond en aanleiding

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

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

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

2.2 Karakter bedrijfsplan

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

2.3 Aanpak opstellen bedrijfsplan

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

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

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

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

3 Omgevingsdienst IJsselland in het kort

3.1 Schets van het werkgebied

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

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

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

3.2 Kernpunten en profiel

Een klant- en oplossingsgerichte werkwijze, dat is wat de eenduidige aanpak van de Omgevingsdienst IJsselland kenmerkt. Onze onafhankelijke experts wegen maatschappelijke belangen zorgvuldig af en vervullen een verbindende rol in het krachtenveld. Doel is om een optimale balans aan te brengen tussen een duurzame leefomgeving en nieuwe initiatieven. Deze gedachte vatten we samen in onze belofte: Omgevingsdienst IJsselland. Waarborgt de leefomgeving, versterkt bedrijven. Dit door het vormen van een moderne uitvoeringsorganisatie die voorop wil lopen met vernieuwende werkmethoden, actuele expertise en moderne ICT-voorzieningen.

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

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

Belangrijke uitgangspunten zijn hierbij ook:

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

3.3 Doelstelling

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

3.4 Beoogde uitstraling

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

3.5 De randvoorwaarden voor de inrichting

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

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

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

4 Sturing en verantwoording

4.1 Sturing en verantwoording als opdrachtgever en als eigenaar

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

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

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

4.2 Kwaliteitstreven

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

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

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

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

De Omgevingsdienst streeft naar een zo groot mogelijke nalevingsbereidheid. Dit door gebruik te maken van risicogestuurd toezicht door het ondersteunen van ondernemers bij het naleven van de (vergunning)wetgeving.
Hierbij richt de Omgevingsdienst zich op het voorkomen van klachten, bezwaar en beroep. In voorkomende gevallen wordt de behandeling hiervan op en snelle, professionele en adequate manier verzorgd.

4.3 Verdeling beleid en uitvoering

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



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

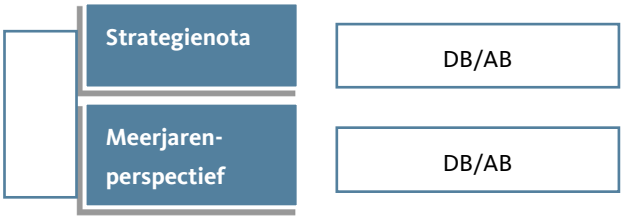
Beleid wordt gemaakt door de deelnemende gemeenten en provincie, de uitvoering ervan is belegd bij de Omgevingsdienst. De eisen uit de kwaliteitsverordening gelden en de Omgevingsdienst heeft de wettelijke taak om basistaken uit te voeren. Voor andere taken geldt een streven naar zoveel mogelijk uniformiteit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

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

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

4.4 Planning & control-cyclus

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



4.4.1 De meerjarige cyclus kent de volgende documenten:

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

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

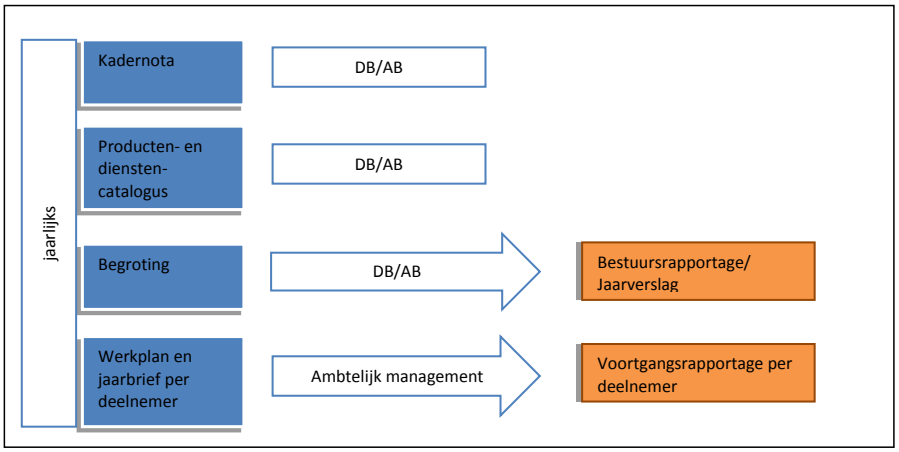
4.4.2 De jaarlijkse cyclus kent de volgende documenten:

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

- Deel 1 beleidsinhoudelijke kaders: hierin worden de ontwikkelingen geschetst die in het komende jaar of de komende jaren kunnen leiden tot een wijziging van de bedrijfsvoering dan wel in de producten en diensten richting de deelnemers.
- Deel 2 financiële kaders: hierin zijn opgenomen de ontwikkeling met betrekking tot de indexering, de tarieven en andere financiële ontwikkelingen die het financiële kader bepalen.

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

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



Het inrichten van de interne P&C-cyclus geschiedt conform de bepalingen over de begroting en de jaarrekening uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Deze bevat enkele dwingende procedures en termijnen over de begrotingscyclus van de regeling[1]. Het doel hiervan is om de invloed van de gemeenteraden en provinciale staten op de gemeenschappelijke regelingen te borgen. De kern van deze bepalingen is dat de raden en staten steeds in een vroegtijdig stadium rekening

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

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

4.5 Kwaliteitscyclus primaire werkprocessen

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

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

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

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

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

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

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

4.6 Verbinding met ICT

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

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

In de eindsituatie beschikken de Omgevingsdienst en de deelnemende bevoegde gezagen over een VTH-systeem dat in staat is om vergunningaanvragen, toezicht en handhaving digitaal te ontvangen en in de ketensamenwerking te routeren en af te handelen. Medewerkers hebben tijd- en plaats-onafhankelijk toegang tot de relevante gegevens en documenten. Een medewerker kan overal inloggen op het VTH-systeem en volledig webbased[2] toegang krijgen tot de applicatie en alle VTH-functionaliteit gebruiken.

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

5 Taken, formatie en financiën

5.1 Taken en formatie

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

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

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

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

In de volgende tabel presenteren wij ons huidig beeld van de werkvoorraad per 1 januari 2018, uitgedrukt in fte en uitgesplitst in de werkvelden van het primair proces. Op basis van de IJssellandse keuze voor het takenpakket, zoals beschreven in de bijlage 1 ‘convenant IJssellandse keuze basistaken’ en bijlage 2 ‘overzicht IJssellandse keuze facultatieve taken: versie 1’ van de Gemeenschappelijke Regeling, bedraagt de omvang van de werkvoorraad per 1 januari 2018 (uitgedrukt in fte) indicatief 80 fte. Als onderdeel van het opstellen van het organisatie- en formatieplan in de periode najaar 2016-voorjaar 2017 wordt deze indicatieve omvang uitgewerkt in een definitieve omvang van de werkvoorraad per 1 januari 2018 (uitgedrukt in fte). Hiermee zal de omvang van de werkvoorraad wellicht nog wat boven of onder de 80 fte uitkomen, wij voorzien een maximale bandbreedte van 10% hierin.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat verschillende deelnemers zullen besluiten om aanvullend facultatieve taken in te brengen en dat de werkvoorraad per 1 januari 2018 hiermee verder stijgt: ook dit wordt nader bepaald in de fase van het opstellen van het organisatie-en formatieplan.

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

5.2 Drie uitgangspunten exploitatiebegroting

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

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

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

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

- Vanaf de oprichting per 1 januari 2018 werkt de Omgevingsdienst met een *formatieve overhead van 18,5% ten opzichte van de formatie voor de primaire taken.* Dit is meteen bij de start al redelijk gelijk aan het gemiddelde van de overheadpercentages zoals deze af te leiden zijn uit de begrotingen voor het jaar 2016 van de reeds enkele jaren operationele Omgevingsdiensten Drenthe (19,4%), Achterhoek (14,4%) en Brabant Noord (19,6%).
  In bijlage B lichten we dit nader toe. Het is de verwachting dat de formatieve overhead na een aantal jaren nog verder omlaag gebracht kan worden. Dit bijvoorbeeld door het combineren van de functies van directiesecretaris en adviseur wetgeving & uitvoeringsbeleid op het moment dat enerzijds de uitwerkingsregelingen en bijbehorende procedures van de Gemeenschappelijke Regeling en anderzijds de impact van de Omgevingswet, de wet VTH en de wet private kwaliteitsborging voor het bouwen hun beslag hebben gekregen.

Uitgangspunt 2: realisatie van deze structurele besparingen is alleen mogelijk onder de voorwaarden dat de Omgevingsdienst de ruimte krijgt om te werken met een voldoende robuust takenpakket, een ruime mandatering en een hoge mate van standaardisatie van producten en diensten; dit in een goede samenwerking en rolverdeling tussen de deelnemers en de Omgevingsdienst. Door de jaren heen zal de besparingsdoelstelling dus worden beoordeeld in relatie tot de mate waarin daadwerkelijk wordt voldaan aan deze vier randvoorwaarden.

- *Voldoende robuust takenpakket*. Om efficiënt te kunnen werken, is het cruciaal dat tegenover de vaste kosten van de Omgevingsdienst een substantiële en stabiele inkomstenbron staat. De IJssellandse keuze voor het takenpakket, zoals beschreven in de bijlage 1 ‘convenant IJssellandse keuze basistaken’ en bijlage 2 ‘overzicht IJssellandse keuze facultatieve taken: versie 1’ van de Gemeenschappelijke Regeling, voldoet aan deze voorwaarde. Wanneer het algemeen bestuur in de komende jaren zou overwegen om het takenpakket van de Omgevingsdienst in te perken, dan doet ze dit mede op basis van een analyse van de betekenis hiervan voor de realisatie van de aanvankelijk beoogde structurele besparingen.
- *Ruime mandatering*. Een ruime mandatering helpt de behandelend ambtenaren van de Omgevingsdienst met het vlot afdoen van zaken en het efficiënt beheren van budgetten. Daarnaast draagt het bij aan vermindering van de regeldruk voor het dagelijks bestuur en voorkomt het overigens ook dat werk deels dubbel wordt gedaan door ambtenaren in dienst van de deelnemers. In bijlage A wordt nadere achtergrondinformatie gegeven over de vraag wat mandatering is en wat mogelijke gevolgen zijn van een ruime dan wel een meer beperkte mandatering. Als onderdeel van het proces van het opstellen van het organisatie-en formatieplan wordt een concept mandaatbesluit ontwikkeld. Het is aan het bestuur van ieder van de deelnemers afzonderlijk om te bepalen of zij zich bij de start van de Omgevingsdienst per 1 januari 2018 committeert aan dit concept mandaatbesluit. Vervolgens staat het iedere deelnemer vrij om op elk moment vrij zijn mandatering in te trekken. Wanneer het algemeen bestuur (of een individuele deelnemer in overleg met het algemeen bestuur) in de komende jaren zou overwegen om de bij de start verstrekte mandatering aan de Omgevingsdienst in te perken, dan gebeurt dit mede op basis van een analyse van de betekenis hiervan voor de realisatie van de aanvankelijk beoogde structurele besparingen. Uitgangspunt is dat van de deelnemers die zich niet of niet meer committeren aan een ruime mandatering een extra financiële bijdrage wordt gevraagd die in

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

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

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

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

5.3 Indicatieve exploitatiebegroting 2018 en verder

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

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

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

Begrotingspost	Bedrag
1. Totale loonsom primair proces	€ 5.400.000,-
2. Vervoerskosten primair proces	€ 202.000,-
3. Overige kosten	€ 404.000,-
4. Totale loonsom formatieve overhead	€ 1.000.000,-
5. Uitvoeringskosten	€ 260.000,-
6. Inkoop bedrijfsvoering, huisvesting en ondersteunende ICT	€ 1.010.000,-
7. ICT voor primair proces (VTH)	€ 500.000,-
8. Onvoorzien	€ 90.000,-
Totaal	**€ 8.866.ooo,-**

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

1 *Totale loonsom primair proces.* Uitgaande van gemiddelde loonsom van € 67.500,- op basis van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek. Eenvoudig te transporteren vanuit huidige begrotingen deelnemers.

2 *Vervoerskosten primair proces.* Indicatie op basis van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek – uiteindelijk bedrag primair afhankelijk van uitkomsten Bijzonder Georganiseerd Overleg. Eenvoudig te transporteren vanuit huidige begrotingen deelnemers.

3 *Overige kosten.* Opleiding, algemeen, inhuur, apparatuur, verzekeringen, lidmaatschappen etc. Eenvoudig te transporteren vanuit huidige begrotingen deelnemers.

4 *Totale loonsom formatieve overhead.* 12,6 fte a € 79.000,-. In hoofdstuk 6 lichten wij de opbouw van de formatieve overhead nader toe. Gemiddelde loonsom op basis van Omgevingsdiensten Drenthe, Brabant Noord en Achterhoek.

5 *Uitvoeringskosten.* Verzekeringen, communicatie, accountant, juridische kosten, extra reiskosten, overige kosten ten behoeve van overhead Omgevingsdienst.

6 *Inkoop bedrijfsvoering, huisvesting en ondersteunende ICT.* Voorlopige inschatting, met name op basis van Omgevingsdienst Drenthe en Achterhoek.

7 *ICT voor primair proces (VTH).* Primair gebaseerd op het bedrijfsplan van de Omgevingsdienst Drenthe. Het in IJsselland vastgestelde investeringsplan voor de VTH-informatievoorziening sluit hier nauw op aan: € 490.000,- per jaar kosten voor de Omgevingsdienst IJsselland - project 1. Voor de projectbegroting is een uitgebreide onderbouwing beschikbaar die eerder betrokken is bij de besluitvorming door het bestuur over de VTH-informatievoorziening. Aan deze investering voor de RUD (project 1) zijn geen besparingen gekoppeld. In project 2 gaan andere deelnemers (minimaal 6, maximaal 12) ook gebruik maken van de centrale

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

8 *Onvoorzien.* 1% van totale begroting.

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

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

5.4 Ontwikkelbudget

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

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

5.5 Terugverdientijd

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

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

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

5.6 Frictiekosten voor de latende organisaties

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

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

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

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

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

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

5.7 Fiscale aspecten

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

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

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

5.8 Reserves en voorzieningen

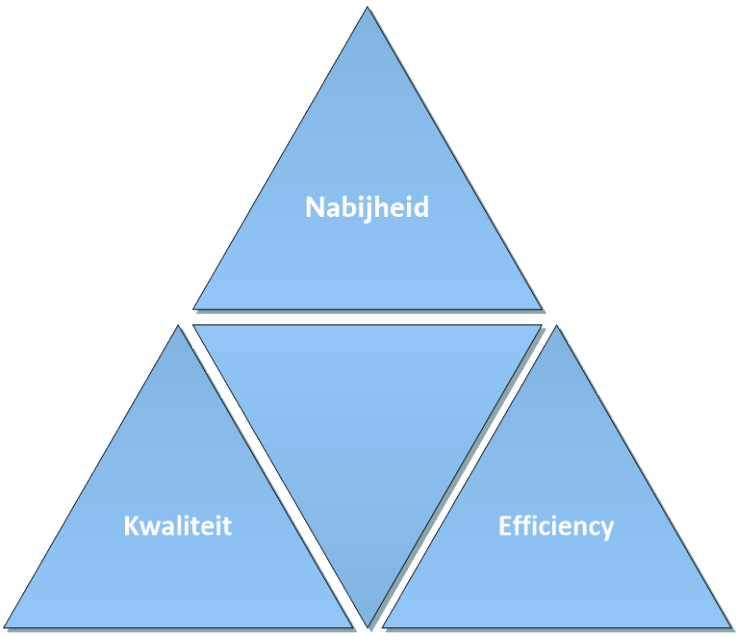
Het algemeen bestuur stelt bij oprichting van de Gemeenschappelijke Regeling financiële richtlijnen vast met betrekking tot de reserves en voorzieningen van de Omgevingsdienst en benoemt daarbij een aan te houden noodzakelijk niveau van de algemene reserve, passend bij het risicoprofiel van de omgevingsdienst.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

6 De expertisegerichte organisatie

6.1 Streven naar duurzame balans

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

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



[4] Opgesteld door Lysias Advies, juli 2016.

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

6.2 Uitgangspunten nabijheid, kwaliteit en efficiency

Uitgangspunten nabijheid

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

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

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

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

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

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

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

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

De indicatieve exploitatiebegroting 2018 is nadrukkelijk opgesteld vanuit het oogpunt van doelmatigheid. In de eerste twee jaar na oprichting wordt geen bezuinigingsdoelstelling meegegeven, zodat de Omgevingsdienst de ruimte heeft om de continuïteit van dienstverlening vanuit de RUD-netwerkstructuur te borgen en een stevig fundament voor verdergaande organisatieontwikkeling te leggen. Realisatie van de beoogde structurele besparingen vanaf het jaar 2020 is alleen mogelijk onder de voorwaarden dat de Omgevingsdienst de ruimte krijgt om te werken met een voldoende robuust takenpakket, een ruime mandatering en een hoge mate van standaardisatie van producten en diensten. Dit in een goede samenwerking en rolverdeling tussen de deelnemers en de Omgevingsdienst, zoals dit past bij de bestuurscultuur in IJsselland.5

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

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

6.3 Huisvesting

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

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

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

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

6.4 ICT

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

Samen met de elf gemeenten en de provincie is daarom eind 2015 gekozen voor het realiseren van een centrale VTH-informatievoorziening. In paragraaf 4.6 is de opzet en aanpak van de centrale VTH-informatievoorziening beschreven.
Volgens de planning gaan de eerste milieumedewerkers begin 2017 aan de slag met het nieuwe systeem. Medio 2017 zullen alle milieumedewerkers er mee kunnen werken. Daarna wordt in een vervolgproject verder gegaan met de VTH-taken van de medewerkers van de bevoegde gezagen die met hetzelfde systeem gaan werken.

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

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

6.5 Organisatorische kenmerken

De Omgevingsdienst IJsselland is ontstaan uit de RUD netwerksamenwerking (Overijssels model) met als belangrijke waarden lokale binding en regionale bundeling. Die waarden zijn ook voor de Omgevingsdienst IJsselland belangrijke ankers om zijn positie als nieuwe organisatie binnen het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen te bepalen en vorm te geven. De volgende kenmerken zijn tekenend voor de Omgevingsdienst IJsselland:
- De Omgevingsdienst IJsselland is een uitvoeringsorganisatie waarin kennis en ervaring over vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van het omgevingsrecht, toegespitst op het basistakenpakket + voor milieu, worden gebundeld en geborgd, in het belang van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Door deze bundeling kan een hoogwaardiger kwaliteitsniveau van de

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

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

6.6 Hoofdstructuur

De hoofdstructuur van de Omgevingsdienst IJsselland is een directiemodel, bestaande uit een eenhoofdige directie en drie teams geleid door drie managers die integraal verantwoordelijk zijn voor de aansturing van het eigen team. Dit geven wij grafisch weer in de volgende figuur.

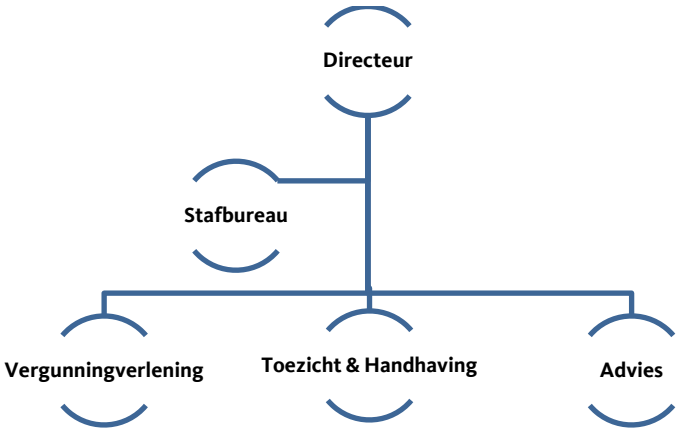
Ondersteuning vanuit de staf voor de zogeheten PIOFACH taken (personeel, ICT, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting) wordt verricht door medewerkers in eigen dienst en door externe inzet die wordt betrokken bij de eind 2016 te selecteren alliantiepartner of alliantiepartners voor bedrijfsvoering,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

De controller treedt tevens op als hoofd bedrijfsbureau.

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

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

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

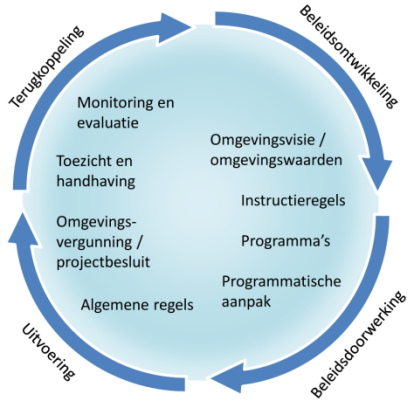


6.7 Ontwikkelopgaven 2018-2020

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

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

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



6.8 Aard en omvang ondersteunende taken

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

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

7 Volgende fase in de transitie

7.1 Organisatie-en formatieplan en rol Bijzondere Ondernemingsraad

De uitgangspunten zoals beschreven in dit bedrijfsplan vormen het kader voor de volgende fase: het opstellen van het organisatie-en formatieplan inclusief documenten zoals het mandaatbesluit en uitwerking van de governance. De Bijzondere Ondernemingsraad (BOR) wordt gevraagd om advies uit te brengen over het organisatie- en formatieplan. De coördinerend secretaris treedt namens de deelnemers op als WOR-bestuurder.

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

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

Managementsamenvatting

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

2 Profiel van de Omgevingsdienst IJsselland
2.1 Missie en visie
2.2 Strategie
2.3 Bedrijvenbestand

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

4 Primaire taken en formatie
4.1 Basistaken, facultatieve taken voor deelnemers en facultatieve taken voor derden

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

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

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

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

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

7.2 Sociaal plan en rol Bijzonder Georganiseerd Overleg

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

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

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

7.3 Selectie managers

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

7.4 Rechtspositie

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

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

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