Kaderbrief 2027



Omgevingsdienst
Rivierenland

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Inleiding 4
Besturingscyclus 5
Missie, visie & koers 6
Ontwikkelingen 7
- Robuustheid ODR 8
- Overige ontwikkelingen 9

Financiën 11
- Begrotingsrichtlijnen 12
- Financiële mutaties 13
- Toelichting indexaties 14

Voorwoord

Sinds het verschijnen van het rapport "Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur" van de commissie Van Aartsen in 2021, werkt ODR actief aan het versterken van haar robuustheid. De aanbevelingen uit dit rapport vormen een belangrijke leidraad voor onze ontwikkeling als zelfstandige en toekomstbestendige dienst.

In deze kadernota kijken we vooruit naar de uitbreiding van onze dienstverlening die in 2026 nodig is. Deze uitbreiding brengt een verhoging van onze begroting met zich mee ten opzichte van het reguliere werkprogramma. Belangrijk om te benadrukken is dat deze verhoging voort moet komen uit bestaande gemeentelijke budgetten, die via ODR worden ingezet. Dit is gewenst om te kunnen voldoen aan de omzetnorm die het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat stelt als voorwaarde voor robuustheid en zelfstandigheid.

Ik wil alle gemeenten en partners op voorhand hartelijk danken voor hun inzet en betrokkenheid bij het realiseren van deze gezamenlijke ambitie. Tegelijkertijd wordt ook invulling gegeven aan de gevraagde bezuiniging zoals verwoord in de zienswijzen.

Met deze kadernota leggen we een stevige basis voor de continuïteit van de ODR. Ook zullen we in 2027 de effecten zien van de landelijke en gemeentelijke verkiezingen en zal er een nieuw Algemeen en Dagelijks Bestuur zijn voor de ODR. Ik heb er vertrouwen in dat we, samen met onze partners, koers kunnen houden en onze maatschappelijke opgave met kracht blijven vervullen.

Monica Wichgers
Voorzitter bestuur ODR





Inleiding

Voor u ligt de kaderbrief 2027 van Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Hierin leest u hoe wij ook in 2027 een bijdrage leveren aan een fijne, gezonde, veilige en duurzame leefomgeving in Rivierenland.

Algemeen

De kaderbrief 2027 is opgesteld conform het vastgestelde Informatieprotocol Rivierenland. In deze kaderbrief informeren wij u over de verschillende ontwikkelingen en de financiële uitgangspunten die de basis vormen voor het opstellen van de Begroting 2027.

De jaarlijkse werkplannen blijven leidend voor het opstellen van de definitieve begroting. In deze werkplannen worden jaarlijks de afspraken over de af te nemen producten en diensten vastgelegd tussen gemeenten en ODR. Vanwege de outputfinanciering zijn de werkelijke kosten afhankelijk van de werkelijke productie.

Leeswijzer

- Deze kaderbrief start met onze besturingscyclus en missie & visie, waarbij u kunt lezen hoe wij hieraan invulling geven door middel van ons programma voor kwaliteit en ontwikkeling “de koers”.
- De relevante ontwikkelingen bij ODR worden benoemd.
- Verder zijn de financiële begrotingsrichtlijnen opgenomen.
- Tenslotte worden de (indicatieve) financiële mutaties voor dit begrotingsjaar toegelicht.

Besturingscyclus

Het schema aan de rechterkant laat zien hoe de deelnemers afspraken maken met ODR. En hoe zij de (financiële) voortgang kunnen bewaken van de afgesproken taken. Hieronder wordt dit verder toegelicht.

VTH-beleidscyclus (BIG-8)

De VTH-beleidscyclus bestaat uit een beleidsvormende (strategische) en uitvoerende (operationele) cyclus met op het snijvlak van beide cycli het regionaal uitvoeringsprogramma (RUP). De VTH-beleidscyclus (BIG-8) omschrijft een proces van plannen, uitvoeren, evalueren en bijsturen.

Strategische cyclus

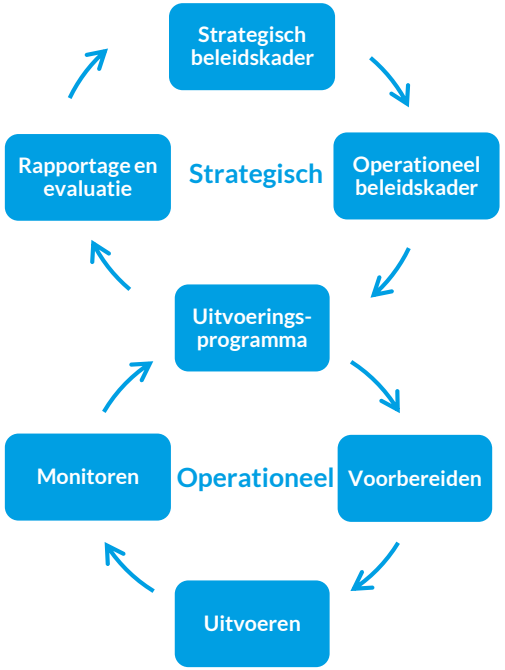
Het VTH-beleid (sinds Omgevingswet heet dit de Uitvoerings- en handhavingsstrategie) Rivierenland is het strategische beleidskader. Op basis daarvan worden jaarlijks werk- en uitvoerings-programma's opgesteld waarin per deelnemer de producten en diensten staan beschreven die men afneemt. Ook komt hierin steeds meer aandacht voor de te bereiken (milieu)effecten. Elk jaar wordt er gerapporteerd over de bereikte resultaten in het VTH-jaarverslag. Zowel de uitvoeringsprogramma's als het VTH-jaarverslag zijn in ontwikkeling en worden ieder jaar completer.

Operationele cyclus

De werk- en uitvoeringsprogramma's vormen de basis van de programmabegroting. Elk trimester ontvangen de deelnemers een managementrapportage, waarin de voortgang van de werk- en uitvoeringsprogramma's wordt gerapporteerd. Levert ODR conform de afspraken of zijn er afwijkingen? De afwijkingen worden toegelicht in de rapportage, en ieder kwartaal worden de werkelijke kosten afgerekend met deelnemers. Jaarlijks wordt bekeken of er aanpassingen nodig zijn in de producten en diensten die ODR levert. Deze worden verwerkt in het productenboek. Dat vormt vervolgens weer de basis voor het opstellen van de werk- en uitvoeringsprogramma's.

Koers – programma kwaliteit en ontwikkeling

Naast de werk- en uitvoeringsprogramma's beschrijft ODR per planperiode (3-5 jaar) hoe zij de koers en doorontwikkeling van de organisatie wil realiseren. De uitvoering daarvan vindt voor een groot deel plaats binnen het programma kwaliteit en ontwikkeling.





Strategieplan 2025-2028

Onze Missie

Wij beschermen en verbeteren de leefomgeving in Rivierenland, zodat bewoners en bedrijven nu en in de toekomst veilig, gezond en prettig kunnen wonen, leven en ondernemen.

Onze ambities

Op basis van deze missie werken we ook in 2027 aan de ambities van het strategieplan 2025-2028:

- Schone, veilige en duurzame leefomgeving
- Gemeenten ervaren meer meerwaarde
- Burgers en bedrijven ervaren betere dienstverlening
- ODR is robuust en financieel gezond.

Onze kerncompetenties

Dat doen we met onze kerncompetenties:

- Samenwerken
- Sensitiviteit
- Klantgerichtheid
- Resultaatgerichtheid

Onze doelen

Onze doelen behalen we onder andere door:

- Te sturen op continue verbetering
- Samenwerking en vernieuwing
- Investeren in onze medewerkers en onze cultuur

Ontwikkelingen



Robuustheid ODR

Achtergrond (IBP)

Naar aanleiding van de aanbevelingen van het rapport van de commissie van Aartsen zijn door het Rijk regels gesteld aan de omgevingsdiensten die een kwalitatief goede en toekomstbestendige uitvoering van de VTH taak door omgevingsdiensten moeten waarborgen. De eisen omvatten criteria voor weerstandvermogen, kwaliteitscriteria, minimale omvang, focus en budgetten voor business intelligence en opleidingen. ODR voldoet op dit moment niet aan de eis dat 80% van het personeel in vaste dienst moet zijn. ODR voldoet ook niet aan de eis van de minimale omzet. Deze omzet op milieu moet structureel met 1,8 miljoen verhoogd worden.

AB-besluit + uitgevoerde acties

Om te voldoen aan de eis inzake vast personeel is een recruiter en een adviseur arbeidsmarktcommunicatie aangetrokken. De verwachting is dat we met deze inzet aan de eis van 80% vast personeel zullen gaan voldoen. De grootste uitdaging voor ODR ligt in de omzeteis. In het Gelderse zijn twee fusiebewegingen gaande van OD's die niet aan de omzeteis voldoen. Het Algemeen Bestuur van ODR heeft echter (inmiddels meerdere keren) bevestigd dat fusie niet wenselijk is met het oog op gebiedskennis en nabijheid. De oplossing moet worden gezocht in het uitbreiden van de taken die de deelnemende gemeenten aan ODR opdragen. Daarvoor heeft de directie van ODR in samenspraak met de leden van het AB een aanpak geformuleerd.

Voorlopige resultaten + vervolgacties

De aanpak bestaat uit gespreksrondes op bestuurlijk en ambtelijk niveau. De gemeenteraden, gemeentesecretarissen en colleges zijn benaderd met een toelichting op de robuustheid eisen, de aanpak en de rol die iedereen daarbij heeft. Op dit moment wordt ambtelijk in gespreksrondes geïnventariseerd welke mogelijkheden voor taakuitbreiding gevonden kunnen worden. Daarbij wordt gezocht naar het slimmer inzetten van bestaande budgetten door uitbesteding aan ODR i.p.v. aan externe bureaus en door bundeling of regionalisering van taken. Dit met name op het vlak van duurzaamheid en inhoudelijke ondersteuning en advisering bij ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder het opstellen van omgevingsplannen. Hierbij wordt ook de samenwerking gezocht met AVRI en Regio Rivierenland, omdat deze organisaties ook op deze onderwerpen werken voor gemeenten.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het vinden van mogelijkheden voor taakuitbreiding binnen bestaande budgetten complex is. Ook blijkt het moeilijk om de gevonden mogelijkheden op tijd te vertalen naar concrete producten met een aanpak en een raming van de opbrengst. Er is een reëel risico dat per 1 april nog onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden zijn gevonden om helemaal aan de robuustheidseisen te voldoen, maar dat daar meer tijd voor nodig is.

Verwerking in Begroting 2027

De uitgewerkte opties voor taakuitbreiding worden per gemeente vastgelegd zodat zij als onderbouwing kunnen dienen richting het ministerie. Die onderbouwing wordt in april 2026 aangeleverd en dat biedt voldoende tijd om de financiële vertaling hiervan neer te leggen in de werkprogramma's 2027. De begroting wordt aangepast nadat de onderbouwingen gereed zijn.

Overige ontwikkelingen



Werken met nieuwe U&H-strategie

Gemeenten en provincies zijn verplicht om elke 4 jaar een regionaal beleid op te stellen voor de uitvoerings- en handhavingstaken. Met de invoering van de Omgevingswet heeft dit beleid (VTH-beleid) een nieuwe naam gekregen: Uitvoerings- en Handhavingstrategie (U&H-strategie). Deze strategie geeft richting aan het werk dat wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst. Zo kunnen er prioriteiten gesteld worden en kunnen er keuzes gemaakt worden in welke werkzaamheden worden ingezet. De in 2026 (voor periode 2026-2030) regionaal door gemeenteraden vast te stellen strategie, zal ook invulling geven aan de bezuinigings-taakstelling die ODR is opgelegd. ODR adviseert inhoudelijk over deze strategie en faciliteert het proces om de strategie regionaal vast te stellen. Deze strategie en de uitvoering daarvan, kan bijdragen aan gemeentelijke doelstellingen op het vlak van duurzaamheid, veiligheid, gezondheid, enz.



Invulling bezuinigingstaakstellingen

In de Begroting 2026 zijn op verzoek van de gemeenten, behalve door Zaltbommel, taakstellingen opgenomen van 1,5% m.i.v. 2026 oplopend tot 3% m.i.v. 2028. De basis hiervoor is de jaarschijf 2025. Binnen ODR is gekeken naar mogelijkheden hoe deze in te vullen. Het uitgangspunt hierbij blijft dat er wordt gewerkt met outputfinanciering en de daadwerkelijk afgenomen producten en uren worden betaald.

Met ingang van 2026 zijn de kentallen van enkele producten verlaagd, hetgeen een verlaging van het werkplan oplevert. De taakstelling m.i.v. 2028 moet nog concreet worden ingevuld. Hierbij wordt o.a. gedacht aan investering in de kwaliteit van vergunningverlening, waardoor minder kosten voor toezicht en handhaving nodig zijn. Daarbij wordt ook gekeken naar de mogelijke inzet van datagedreven werken en AI.



Verbetering dienstverlening

In de strategie van ODR is een centrale plaats ingeruimd voor verbetering van dienstverlening. Dienstverlening aan de burgers en bedrijven in Rivierenland en aan de gemeenten voor wie wij werken. Onze omgeving stelt hogere eisen aan de manier waarop zij geholpen en behandeld worden. Daarnaast zien we dat de waardering in de vorm van de klanttevredenheidcijfers dalende is. De ambitie tot verbeteren hebben wij gekoppeld aan concrete KPI's. Het doel is dat in 2028 de inwoners, gemeenten, provincies en bedrijven tevreden zijn over de toegankelijkheid, betrouwbaarheid en snelheid van onze dienstverlening met een score van 84% op deze 3 aspecten

Daarvoor stellen wij een visie op dienstverlening op. Wat zijn precies de verwachtingen, waar voldoen we aan, waar nog niet en welke interventies en verbeteringen zijn nodig om de doelen te halen. Dit doen we uiteraard samen met ambtelijk en bestuurlijk vertegenwoordigers van de gemeenten.

Overige ontwikkelingen



Netcongestie

Netcongestie is ook in Rivierenland inmiddels een probleem voor plannen op het gebied van woningbouw, verduurzaming en energietransitie en voor nieuwbouwplannen van bedrijven. Liander als netbeheerder heeft een enorme opgave en een lange wachtlijst.

Door slimmer om te gaan met ambities en het bestaande elektriciteitsnetwerk en b.v. grootschalige inzet van batterijen zijn er mogelijkheden om plannen wél mogelijk te maken. ODR heeft veel informatie en kennis en instrumenten (VTH) om hier een bijdrage aan te leveren.



Stikstofproblematiek en landbouwtransitie

De stikstofproblematiek wordt voor een groot deel veroorzaakt door de landbouwsector. Door diverse gerechtelijke uitspraken over stikstof liggen veel maatschappelijke projecten stil. De landelijke en provinciale overheid wil de landbouwsector hervormen. Door stimuleringsmaatregelen is ook in onze regio al een aantal zogenaamde piekbelasters gestopt met veehouderij en overgeschakeld naar minder milieubelastende activiteiten. Daarnaast worden bedrijven gestimuleerd te investeren in duurzaamheid. Duurzame landbouw is de toekomst. In het Startpakket Nederland van het Slot zijn voor de landbouwsector diverse maatregelen aangegeven. Het gaat daarbij o.a. om vrijwillige bedrijfsbeëindiging en bevordering van agrarisch natuurbeheer. Door de politieke onzekerheid is het voor veel bedrijven echter lastig om keuzes te maken. Een nieuw kabinet zal daarom snel duidelijkheid moeten geven om de landbouw (en Nederland) weer in beweging te krijgen. ODR zal hier op inspelen met advies- en VTH taken.



Kaderrichtlijn Water en landbouwtransitie

De Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht Nederland om in 2027 de doelen ten aanzien van de waterkwaliteit van het oppervlaktewater te halen. Nederland zal hier niet aan voldoen. Dit heeft gevolgen voor woningbouw en nieuwe bedrijventerreinen. Ook raakt het de transitie van de agrarische sector. Via indirecte lozingen komen schadelijke stoffen via de rioolwaterzuivering in het oppervlaktewater terecht. Dit vormt een probleem voor het halen van de KRW-doelen. Ondanks dat de doelen in 2027 niet gehaald worden, moeten er stappen gezet worden om de waterkwaliteit te verbeteren. Voor ODR betekent dat o.a. het 'KRW-proof' maken van de vergunningen en meldingen voor indirecte lozingen (op het riool) door bedrijven. We doen dit samen met de Provincie, het Waterschap en andere OD's. In het laatste kwartaal van 2025 komt er een provinciaal uitvoeringsprogramma waar ODR aan meewerkt. Dit programma geeft voor de komende jaren richting aan waar ODR op het gebied van VTH moet werken.

Financiën



Begrotingsrichtlijnen

Dit betreffen de jaarlijks terugkerende algemene financiële uitgangspunten voor het opstellen van de begroting. begroting. Deze zijn niet veranderd ten opzichte van vorig jaar.

1. De begroting 2027 heeft als vertrekpunt het bestaande structurele beleid 2026.
2. Geautoriseerde beleidswijzigingen die consequenties hebben voor de begroting 2027 (en volgende jaren) worden in de begroting 2027 verwerkt. Ook wordt gebruik gemaakt van de meest actuele werkprogramma's.
3. De meerjarenraming wordt op basis van constante prijzen geraamd.
4. De raming van het percentage voor de lonen en prijzen voor het jaar 2027 worden gebaseerd op de percentages van het CPB genoemd in de septembercirculaire 2025:
   a. Voor de prijzen wordt het percentage voor de netto materiële overheidsconsumptie gehanteerd
   b. Voor de lonen wordt de laatst bekende Cao gehanteerd en voor de eventueel resterende tijd naar rato de loonvoet voor de sector overheid toegepast.

   Daarnaast worden, indien nodig, ook oude jaren gecorrigeerd en daarmee op het juiste prijsniveau gebracht. Hierbij vindt afstemming plaats met de andere regionale gemeenschappelijke regelingen.
6. Onvoorzien wordt geraamd op € 45.000,-.
7. De deelnemersbijdrage wordt uitgesplist per programma.
8. Er wordt een budget begroot van 2% van de loonsom voor reiskosten, abonnementen en verzekeringen.
9. Er wordt een budget begroot van 3% van de loonsom voor opleidingen.
10. Voor de overhead taken wordt uitgegaan van een minimaal benodigde overhead waarmee de organisatie op een kwalitatief goede manier wordt ondersteund.
11. Voor kennis en kwaliteit wordt een percentage van 5% van de formatie gehanteerd.



Financiële mutaties

Dit betreffen de (indicatieve) financiële mutaties voor het specifieke begrotingsjaar. Hier wordt invulling gegeven aan de algemene begrotingsrichtlijnen.

	Omschrijving	Bedrag (€)
A.	Loonindexaties	785.000
B.	Prijsindexaties	70.000
	Totaal mutaties begroting 2027	**855.000**

Hieronder worden de mutaties toegelicht:

A. Conform de septembercirculaire 2025 gaan we voor 2027 uit van een loonstijging van 5,1%. Daarnaast is er sprake van een correctie op de indexaties 2025 (- 1,3%) en 2026 (- 0,3%). Dat betekent dat de totale indexatie 2027 uitkomt op 3,5%. Dit percentage is afgestemd met de gemeenten en andere gemeenschappelijke regelingen in Rivierenland. Het indicatieve bedrag in bovenstaande tabel is gebaseerd op de huidige werkprogramma's 2025. De definitieve mutaties zijn afhankelijk van de werkprogramma's 2026. Zie voor meer toelichting pagina 14 (Toelichting indexaties).

B. De prijsindexering van de goederen en diensten is ook gebaseerd op de septembercirculaire 2025. Hiervoor wordt een prijsontwikkeling van 2,2% gehanteerd. Daarnaast is er sprake van een correctie op de indexatie 2026 (+ 0,2%). Dat betekent dat de totale indexatie 2027 uitkomt op 2,4%. Dit percentage is afgestemd met de gemeenten en andere gemeenschappelijke regelingen in Rivierenland. Het indicatieve bedrag in bovenstaande tabel is gebaseerd op de huidige werkprogramma's 2025. De definitieve mutaties zijn afhankelijk van de werkprogramma's 2026. Zie voor meer toelichting pagina 14 (Toelichting indexaties).



Toelichting indexaties

				met correctie vorig jaar
Loonindexatie	2025	2026	2027	**2027**
Gehanteerde loonindexatie in begroting 2025 + 2026	4,7 %	3,8 %		
Cao SGO 2025-2027	3,4 %	3,5 %		
Index septembercirculaire gemeentefonds 2025			5,1%	
Verschil	**- 1,3 %**	**- 0,3 %**	**5,1%**	**3,5%**
Prijsindexatie				
Gehanteerde prijsindexatie in begroting 2026		2,2 %		
Index septembercirculaire gemeentefonds 2025		2,4 %	2,2%	
Verschil		**0,2 %**	**2,2%**	**2,4%**

Hieronder staan de indexaties toegelicht:

Loonindexatie

Voor de lonen wordt als basis de laatst bekende CAO gehanteerd. De huidige CAO heeft een looptijd tot en met 31 maart 2027. Vanaf 1 april 2027 wordt daarom aansluiting gezocht bij de door het CPB geraamde stijging van de lonen (loonvoet sector overheid), die in de door BZK uitgebrachte septembercirculaire 2025 is gepubliceerd. Hierin worden ook de correcties op de jaren 2025 en 2026 meegenomen. Voor de begroting 2027 betekent dit een stijging van 3,5%.

Uitgangspunt in de kadernota is dat de sociale lasten en pensioenpremies in 2026 en 2027 per saldo niet stijgen.

Prijsindexatie

De prijsindexering wordt toegepast conform de door het CPB opgestelde cijfers (‘prijs overheidsconsumptie, netto materieel (IMOC)’) zoals opgenomen in de septembercirculaire 2025. Om de budgetten op het niveau van 2027 conform het CPB te brengen moeten we daarvoor ook het jaar 2026 corrigeren. Voor de begroting 2027 betekent dit een stijging van 2,4% (inclusief correctie indexatie 2026).

Alleen indien voor specifieke kostencategorieën andere indexeringspercentages gelden, wordt afgeweken van het algemene indexeringspercentage en worden de marktconforme kostenstijgingen in de begrotingscijfers verwerkt.

Deze uitgangspunten zijn afgestemd met de gemeenten en overige gemeenschappelijke regelingen in Rivierenland. De concrete vertaling hiervan in de begroting verschilt per GR. Dit komt doordat de correcties op voorgaande jaren door de verschillende GR’en op verschillende momenten worden verwerkt (afhankelijk van de financieringssystematiek).

