Raadsvoorstel
Openbaar

Nijmegen

Onderwerp
Zienswijze over concepten jaarstukken 2023, de 1e begrotingswijziging 2024 en de begroting 2025 inclusief meerjarenraming 2026 – 2028 van Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN)

Opsteller	Camiel Lentjes	**Collegebesluit**	14 mei 2024
Programma	Openbare ruimte Wonen en Stedelijke ontwikkeling	**Behandeldatum Raad**	5 juni 2024
Portefeuillehouder	T.F.A. van Elferen en N.P. Vergunst	**Status**	Openbaar

---

Samenvatting
Omgevingsdienst Regio Nijmegen (*ODRN*) legt ons met een aanbiedingsbrief (bijlage 1) de concepten van het jaarverslag en de jaarrekening 2023 met accountantsverslag (bijlage 2 en 3), een 1e begrotingswijziging 2024 (bijlage 4) en de begroting 2025 inclusief meerjarenraming 2026-2028 (bijlage 5) voor. Ook stuurt ODRN ons een infographic over 2023 (bijlage 6) en een reactie op alle zienswijzen die ingediend zijn op de kadernota 2024-2025 (bijlage 7). Over deze stukken heeft de Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen (*Adviesfunctie*) advies uitgebracht (bijlage 8). Met dit voorstel stelt uw gemeenteraad een zienswijze vast. Inhoudelijk wordt voorgesteld de adviezen van de Adviesfunctie over te nemen en deze aan te vullen met gemeente specifieke bedenkingen. Vervolgens worden de zienswijzen via een brief (bijlage 9) aan ODRN kenbaar gemaakt.

Voorstel
1. De adviezen van de Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen (*Adviesfunctie*) over de jaarstukken 2023, 1e begrotingswijziging 2024 en Begroting 2025 inclusief meerjarenraming 2026 – 2028 over te nemen en vast te stellen als zienswijzen, die luiden:
   a. Ten aanzien van de jaarstukken 2023:
      I. In te stemmen met de jaarrekening en de voorgestelde resultaatbestemming waarmee het positieve resultaat van € 99.318,-- wordt toegevoegd aan de algemene reserve.
      II. Aanvullend op het advies van de Adviesfunctie te vragen om het jaarverslag 2023 kwalitatief aan te vullen met:
         - Inzicht over de taken die niet zijn uitgevoerd in 2023 en de risico's die dit met zich meebrengt, vooral over de Nijmeegse onderbesteding van € 690.331,--.
         - Een toelichting over welke maatregelen genomen gaan worden om de klanttevredenheid op vergunningverlening te verbeteren.
   b. Ten aanzien van de begrotingswijziging 2024:
      I. In te stemmen met de gewijzigde begroting 2024 voor zover dit betrekking heeft op de categorisering, de bijstelling van de werkplannen 2024, de te verwachten subsidies en de te verwachten rentebaten.

II. Aan te geven dat gemeente Nijmegen zich niet herkent in het bedrag van € 456.000,-- dat door ODRN is opgenomen als projectkosten 2024 voor ontvlechting van de BRIKS-taken en vraagt ODRN dit bedrag aan te passen naar € 385.000.

c. Ten aanzien van de begroting 2025 inclusief meerjarenraming 2026 – 2028:
   I. In te stemmen met de toegepaste indexering (4,77%) en de voorgestelde tariefverhoging van € 2,50 per uur.
   II. Te vragen om in de omzetverwachting ermee rekening te houden dat gemeente Nijmegen in de opdrachtverlening voor 2025, vanwege de zorgen rondom de haalbaarheid daarvan, uitgaat van de productie die is gerealiseerd in 2023.
   III. Niet in te stemmen met het door ODRN opgenomen bedrag van € 3,4 miljoen aan frictiekosten tot 2028.
d. De meerjarenraming 2026-2028 (m.u.v. het door ODRN opgenomen bedrag aan frictiekosten) voor kennisgeving aan te nemen.

2. Een reactie vast te stellen als aanvullende opmerkingen bij de zienswijzen, op de door de Adviesfunctie specifiek aangegeven inhoudelijke onderwerpen.
3. De brief aan ODRN vast te stellen met daarin de bovengenoemde zienswijzen over de jaarstukken 2023, 1e begrotingswijziging 2024 en Begroting 2025 en de aanvullende opmerkingen.

Aanleiding

ODRN legt met zijn brief van 18 april 2024 uw raad de jaarstukken 2023 met accountantsverslag, een 1e begrotingswijziging 2024 en de Begroting 2025 met meerjarenraming 2026-2028 voor. In de regionale raadsbijeenkomst van 15 april 2024 heeft ODRN daarover mondeling toelichting gegeven.

Deelnemende gemeenten hebben op grond van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (Wgr) het recht een zienswijze te geven op de jaarstukken en begroting. Deze zienswijze moet uiterlijk op 28 juni 2023 aan ODRN worden verstuurd. Het Algemeen bestuur van ODRN stelt uiterlijk op 11 juli 2024 de jaarstukken 2023 en op 29 augustus 2024 de begrotingswijziging I 2024 en de begroting 2025 vast. Met dit voorstel worden de Nijmeegse zienswijzen vastgelegd.

Beoogde impact

Dit onderwerp behoort in de Doelenboom van de Stadsbegroting onder Wonen en Stedelijke Ontwikkeling tot de doelstelling ‘We behouden en versterken de ruimtelijke kwaliteit van onze stad, door zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening’.

ODRN ziet voor gemeente Nijmegen toe op een bewoonbare, duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Via de planning en control cyclus van ODRN geeft ODRN inzicht in de daarin behaalde resultaten, voorkomende ontwikkelingen en risico’s, verwachting aan activiteiten en de middelen die daarvoor nodig zijn. De jaarstukken 2023, de 1e begrotingswijziging 2024 en de begroting 2025 maken daar onderdeel van uit. Via de zienswijzen van uw raad geeft u ODRN uw bedenkingen daarover mee. Het algemeen bestuur van ODRN wordt verzocht met de zienswijze van uw raad rekening te houden bij het vaststellen van de stukken.

Argumenten

1. Adviezen Adviesfunctie

De Adviesfunctie beoordeelt namens de gemeenten in regio Nijmegen de jaarstukken en begroting en brengt daarover advies uit. Uitgangspunt daarbij zijn de Begrotingsrichtlijnen Regio Nijmegen (BRN) die voor alle gemeenschappelijke regelingen gelden. Bij de jaarstukken gaat de Adviesfunctie vanwege de accountantscontrole uit van de juistheid van de cijfers en richt zich met name op de (financiële) beoordeling ervan. Bij de begroting(swijziging) kijkt de Adviesfunctie met name op de toepassing van de BRN-normen, of sprake is van een realistische raming en beoordelen zij de vermogenspositie. Een inhoudelijke beoordeling van prestaties en beleid valt buiten de scope van de Adviesfunctie. Uw raad wordt geadviseerd de adviezen van de Adviesfunctie over te nemen en deze aan te vullen met gemeente specifieke bedenkingen. Onderstaand volgt op elk punt een korte onderbouwing.

1a Jaarstukken 2023

De accountant heeft een goedkeurende controleverklaring afgegeven voor getrouwheid en rechtmatigheid.

I. De jaarrekening laat zien dat ODRN het jaar 2023 afsluit met een positief resultaat van € 99.318,--. Vooral het personeelstekort, hogere kosten voor inhuur, investeringen op ICT-systemen, een hoog ziekteverzuim en een uitbreiding van verlofdagen in de CAO 2023, hebben effect gehad op het financiële resultaat. Het voorstel is om het positieve resultaat toe te voegen aan de algemene reserve. Met dit voorstel kan worden ingestemd.

II. Jaarverslag en jaarrekening ODRN 2023 rapporteert een lagere omzet dan begroot vanwege een lagere realisatie. Voor gemeente Nijmegen specifiek was de realisatie 2023 ten opzichte van het afgesproken werkplan -7% met een absoluut verschil van € 690.331,--. Vanwege de onderbesteding voor gemeente Nijmegen is ODRN gevraagd in het jaarverslag aan te geven welke taken niet zijn uitgevoerd en welke risico's (zoals voor de kwaliteit en voor het milieu) dit voor gemeente Nijmegen meebrengt. Geconstateerd wordt dat het jaarverslag hierover geen verslaglegging bevat. ODRN wordt gevraagd dit inzicht alsnog te verstrekken.

   Tenslotte wordt in het jaarverslag gerapporteerd over de klanttevredenheid over de dienstverlening. Deze komt in 2023 met gemiddeld 79% net onder de norm van 80%. Vooral bij de afdelingen Vergunningverlening wordt een grote afname van de klanttevredenheid geconstateerd (rond de 70%, tabel op pagina 8 Jaarstukken 2023) ten opzichte van het jaar ervoor (gemiddeld 80%). Geconstateerd wordt dat het jaarverslag niet aangeeft welke maatregelen door ODRN genomen worden om de dienstverlening weer op peil te brengen. ODRN wordt gevraagd dit alsnog aan te geven.

1b Begrotingswijziging 2024

I. ODRN verwacht voor 2024 een toename van de inkomsten met € 2,7 miljoen. Hierin is een toename van de werkplannen 2024 van € 1,9 miljoen opgenomen. Met dit voorstel kan worden ingestemd met de verwachting dat ODRN deze begrote uitzetting voor 2024 realiseert om risico's voor de leefomgeving te

voorkomen. Met de categorisering, de te verwachten subsidies en de te verwachten rentebaten kan worden ingestemd.

II. ODRN heeft in verband met het terughalen van de BRIKS-taken door gemeente Nijmegen, een bedrag van € 456.000,-- opgenomen voor projectkosten 2024 ontvlechting BRIKS. Gemeente Nijmegen herkent zich niet in dit door ODRN opgenomen bedrag. ODRN en Nijmegen zijn ambtelijk met elkaar een ander bedrag aan projectkosten overeengekomen. ODRN wordt gevraagd dit conform de afspraken in de begrotingswijziging te verwerken naar € 385.000..

1c Begroting 2025

I. Voor 2025 stelt ODRN een indexering van het uurtarief met 4,77% voor. Dit is conform de BRN-richtlijn. Aanvullend stelt ODRN voor de uurtarieven in 2025 met € 2,50 per uur op te hogen. Argumenten zijn de landelijk verplichte robuustheidscriteria waaraan ODRN moet voldoen, het toegenomen ziekteverzuim en de toegenomen kosten in verband met inhuur. Hiermee kan worden ingestemd.

II. Gemeente Nijmegen is wel kritisch of de begrote toename van de werkplannen 2025 realistisch is. Zowel in 2022 als 2023 is sprake geweest van onderbesteding. Deze onderbesteding was voornamelijk in het werkveld milieu. De Adviesfunctie adviseert om in de begroting 2025 de realisatie 2023 toe te voegen. Het door de Adviesfunctie gegeven advies wordt door gemeente Nijmegen gedeeld. Omdat gemeente Nijmegen twijfelt aan de haalbaarheid van het kunnen uitvoeren van de nu geraamde werkplannen, wordt ODRN gevraagd om de realisatie 2023 als uitgangspunt te gebruiken voor de omzetverwachting 2025.

III. In de meerjarenraming heeft ODRN frictiekosten opgenomen ten bedrage van € 3,4 miljoen. Deze wordt door ODRN als taakstelling (negatieve last) in de begroting opgenomen. ODRN en gemeente Nijmegen zijn op dit moment nog in onderhandeling over de uitgangspunten en mogelijkheden om de frictie te verkleinen. Daaruit blijkt dat het maximale bedrag aan frictiekosten in werkelijkheid beduidend lager kan uitvallen. Bijvoorbeeld omdat sprake is van veel inhuur en er bij diverse zaken al rekening is gehouden met het terughalen van de BRIKS-taken, zoals bij het afsluiten van nieuwe (ICT) contracten. Omdat ODRN en gemeente Nijmegen over de hoogte van deze frictiekosten nog in onderhandeling zijn, is het een risico om van dit door ODRN opgenomen bedrag uit te gaan. Hierom wil gemeente Nijmegen niet instemmen met de wijziging van de begroting op dit onderdeel. Gemeente Nijmegen roept ODRN op om zo snel mogelijk met elkaar tot overeenstemming te komen en het bedrag daaraan aan te passen.

1d Meerjarenraming 2026-2028

De meerjarenraming biedt inzicht in de meerjarige effecten. In deze meerjarenraming is door ODRN voor elk jaar een bedrag voor frictiekosten opgenomen. ODRN en gemeente Nijmegen zijn hierover nog met elkaar in onderhandeling. De meerjarenraming kan, met uitzondering van de frictiekosten, voor nu ter kennisgeving worden aangenomen.

2. Inhoudelijke onderwerpen
De Adviesfunctie geeft in zijn advies aan het wenselijk te vinden dat de deelnemers in hun zienswijzen specifiek ingaan op enkele specifiek inhoudelijke onderwerpen. Deze onderwerpen zullen niet als zienswijzen maar als aanvullende opmerkingen aan ODRN worden meegegeven.

a. Financiële ontwikkelingen
   Er is financieel zwaar weer op komst voor gemeenten en dus ook voor gemeente Nijmegen. Vanwege kortingen op inkomsten zoals het gemeentefonds, vanwege prijsstijgingen en vanwege steeds meer en grotere opgaven wordt het sluitend krijgen van de gemeentebegroting een steeds grotere uitdaging. Dit speelt met name vanaf het jaar 2026. De verbonden partijen zijn verlengd lokaal bestuur en werken vanuit verbinding met ODRN samen. Daarom kondigt gemeente Nijmegen deze ontwikkeling aan. Gemeente Nijmegen doet dan ook een beroep op ODRN om mee te denken en mee te doen. Gemeente Nijmegen roept ODRN op om, waar mogelijk, kosten te besparen. Ook vraagt gemeente Nijmegen ODRN kritisch te zijn op nieuw beleid door het nut en de noodzaak hiervan goed tegen het licht te houden. Daarnaast vraagt gemeente Nijmegen ODRN om, in het geval van nieuw beleid, dekking te zoeken binnen de eigen begroting waarbij de afspraken over loon- / prijsindexatie worden gerespecteerd.

b. Analyse kostprijs
   Gemeente Nijmegen uit haar zorgen over de kostprijs die de afgelopen jaren flink toeneemt (de omzet neemt weliswaar toe, maar de gerealiseerde aantallen lijken achter te blijven). De Adviesfunctie heeft eerder geadviseerd om ODRN te vragen een analyse uit te voeren naar het verloop van de kostprijs van de meest gangbare producten vanaf realisatie 2021 en 2022 en begrotingsaanname 2023, 2024 en volgende jaren. Gemeente Nijmegen heeft dit gevraagd in de zienswijze van 2023. In de reactie op alle zienswijzen en opmerkingen heeft ODRN echter niet aangegeven of zij deze analyse uit gaat voeren.
   De Adviesfunctie herhaalt daarom het advies dit opnieuw aan ODRN te vragen. Het blijkt voor de Adviesfunctie tot op heden namelijk niet mogelijk om te achterhalen of en zo ja welke positieve en/of negatieve effecten er van invloed zijn geweest op de kostprijs van de ‘standaard’ producten. Hierdoor is niet inzichtelijk welk deel zich laat verklaren door efficiency effecten en welk deel herleidbaar is als gevolg van de jaarlijkse indexatie.

   Gemeente Nijmegen deelt deze herhaalde vraag. Vanaf 2021 wordt ieder jaar een toename van de kostprijs waargenomen. Omdat ODRN de productstructuur jaarlijks wijzigt, kan gemeente Nijmegen als opdrachtgever geen vergelijking maken. Zo is bijvoorbeeld niet inzichtelijk of een inritvergunning of een gelijksoortige milieu-/bouwvergunning door de jaren heen goedkoper is geworden, even duur is gebleven of meer kost. Ook kan niets worden gezegd over de prijs-kwaliteitsverhouding. Dit is relevant in het kader van de legesverordening, maar ook bij het opstellen of wijzigen van beleid (inzicht in kosten-baten en het maken van een afweging daarin). Ook zou eventuele inefficiency zo beter in beeld zijn. Relevante informatie om in tijden van hoge inflatie kosten te kunnen dempen. Daarom verzoekt gemeente Nijmegen

nogmaals deze analyse uit te voeren en de resultaten met de ambtelijke opdrachtgevers te bespreken.

c. Effecten Wet kwaliteitsborging
Met ingang van 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) is tegelijk in werking getreden voor nieuwe bouwwerken in gevolgklasse 1. En dus niet voor te verbouwen bouwwerken. Voor verbouw zal de Wkb op z'n vroegst vanaf 1 januari 2025 gaan gelden. Door de invoering van de Wkb verdwijnt gefaseerd de bouwkundige toets door ODRN. Deze zal worden uitgevoerd door private toetsers. De Adviesfunctie heeft eerder geadviseerd om het effect van de getrapte invoering van de Wkb op de bijbehorende formatie afzonderlijk inzichtelijk te maken zowel als meerjarenraming als op de realisatie. De Adviesfunctie herhaalt dit eerder gegeven advies.

Gemeente Nijmegen deelt deze herhaalde vraag en verzoekt ODRN de effecten Wkb apart inzichtelijk te maken voor de deelnemers en hierover te rapporteren in de klantrapportages.

d. Ontwikkeling outcomegerichte KPI's
De Adviesfunctie adviseerde de deelnemende gemeenten in 2023 om met ODRN tot KPI's te komen die de bijdrage van de door ODRN uitgevoerde taken op de fysieke leefomgeving meer in beeld brengen. In de regio speelt al langer de wens om de outcome beter in beeld te brengen en daar ook meer op te gaan sturen in plaats van op de output. Om tot meer outcomegerichte sturing te kunnen komen, is in 2023 Lysias Advies gevraagd in beeld te brengen welke stappen gezet moeten worden (routekaart) en wat daartoe nodig is (impactanalyse). Het formuleren van outcome doelen en KPI's maken daar onderdeel van uit.

Gemeente Nijmegen herhaalt daarom de vraag aan ODRN om aan deze ontwikkeling hoge prioriteit te geven en met de deelnemers in gesprek te gaan over welke stappen ODRN gaat zetten om tot outcomegericht werken te komen.

e. Weerstandsvermogen
Als dekking voor optredende risico's moet ODRN, ook vanwege de landelijk verplichte robuustheidscriteria, over voldoende weerstandsvermogen beschikken. Binnen ODRN is hiervoor in de vorm van een algemene reserve € 203.495,-- beschikbaar. De weerstandsratio is, volgens de waarderingstabel die is opgenomen in de 'nota risico's en weerstandscapaciteit", onvoldoende. Optredende risico's die het aanwezige saldo van de algemene reserve overstijgen worden door de deelnemers gedragen.
De Adviesfunctie adviseert de deelnemende gemeenten om de risico's van € 1.383.900,-- voor zover deze de algemene reserve van ODRN van € 203.495-- overstijgen, naar rato van deelname op te nemen in de eigen paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing. Hiermee kan worden ingestemd.

3. Zienswijzen kenbaar maken per brief
De gemeenteraden van de aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten hebben volgens de Wet op de gemeenschappelijke regelingen het recht hun zienswijze te geven op de jaarstukken en de begroting en kunnen deze indienen bij het dagelijks bestuur. De zienswijzen over de jaarstukken 2023, begrotingswijziging 2024 en begroting 2025 moeten uiterlijk op 28 juni 2024 schriftelijk aan ODRN worden gezonden. Via bijgevoegde brief worden de zienswijzen aan ODRN gemotiveerd kenbaar gemaakt.

Kanttekeningen
1. Naast het advies dat de Adviesfunctie aan alle gemeentelijke deelnemers geeft, is de zienswijze ambtelijk afgestemd met de andere regionale opdrachtgevers. Dit zijn gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Druten, Wijchen, Heumen en provincie Gelderland.
2. Het Dagelijks Bestuur van ODRN is verantwoordelijk voor het opstellen van de concept jaarstukken en begroting en daarmee voor de verwerking van deze zienswijzen in die stukken. Het Algemeen Bestuur van ODRN is uiteindelijk het bevoegd orgaan om een besluit te nemen over de definitieve jaarstukken en begroting.
3. ODRN hanteert als onderlegger van de begroting 2025 advieslijsten waarin een raming van de verwachte werkzaamheden zijn opgenomen. Gelet op de voor gemeente Nijmegen achterblijvende realisatie in 2022 en 2023, worden vanuit gemeente Nijmegen ambtelijk gesprekken gevoerd over de haalbaarheid van de inhoudelijke opdracht 2025 aan ODRN. Deze inhoudelijke opdracht zal zijn vertaling krijgen in het werkplan 2025. Uw raad wordt eind 2024 geïnformeerd over de opdracht voor 2025 die via het werkplan aan ODRN wordt gegeven.

Financiën
ODRN plant jaarlijks de te verwachte taken via het werkplan. Op basis daarvan worden de kosten per deelnemer geraamd en in de begroting(swijziging) opgenomen. De kosten worden uiteindelijk afgerekend op basis van outputfinanciering. Dit betekent dat de daadwerkelijke realisatie/productie bij de deelnemers in rekening wordt gebracht.

Rekeningresultaat 2023
Het rekeningresultaat voor gemeente Nijmegen (realisatie werkplan 2023) bedroeg € 9.159.761,--. Zowel bij het taakveld Wonen en Stedelijke Ontwikkeling als bij het taakveld Milieubeheer zijn de kosten op realisatiebasis lager uitgevallen dan begroot (totaal: -7%, dit is een absoluut verschil van - € 690.331,--). Dit komt vooral doordat niet alle afgesproken werkzaamheden zijn gerealiseerd door ODRN vanwege capaciteitsgebrek.

Begrotingswijziging 2024
De financiële effecten van de opdracht die bij het werkplan 2024 aan ODRN is gegeven, is in de eerste voortgangsmonitor meegenomen. Er wordt een aanvullende bijdrage van € 709.000,-- voor gemeente Nijmegen verwacht. Uiteindelijk worden de daadwerkelijke kosten achteraf in rekening gebracht. Het effect over 2024 zal worden meegenomen in de voortgangsmonitor.

Begroting 2025
Begroting 2025 is gebaseerd op een inschatting van de te leveren productie door ODRN in 2025. Gemeente Nijmegen gaat ervan uit dat het AB ODRN dit bijstelt aan de hand van de

zienswijzen. Het effect wordt na vaststelling door het AB ODRN meegenomen in de oplading van onze Stadsbegroting.

Vervolg
Als uw raad instemt met de zienswijzenbrief, dan zal deze uiterlijk op 28 juni 2024 aan ODRN worden verzonden. Het algemeen bestuur ODRN vergadert op 11 juli 2024 (jaarstukken 2023) en op 29 augustus 2024 (begrotingswijziging I 2024 en de begroting 2025). Zij is verantwoordelijk voor het definitief vaststellen van deze stukken.

Bijlagen
1. Aanbiedingsbrief ODRN PS-Raden;
2. ODRN jaarverslag en jaarrekening 2023;
3. ODRN accountantsverslag 2023;
4. Concept-wijziging 1 begroting 2024 ODRN;
5. Conceptbegroting 2025 ODRN;
6. ODRN Infographic jaarverslag 2023;
7. Reactie zienswijzen Kadernota 2024-2025;
8. Adviesrapport ODRN Jaarstukken 2023 en Begroting 2025;
9. Zienswijzenbrief jaarstukken ODRN.