Raadsvoorstel
Openbaar

Onderwerp
Zienswijze Kadernota ODRN 2023/2024

Opsteller	Linda Scheuter	**Collegebesluit**	20 december 2022
Programma	Openbare ruimte Wonen en Stedelijke ontwikkeling	**Behandeldatum Raad**	1 februari 2023
Portefeuillehouder	T.F.A. van Elferen en N.P. Vergunst	**Status**	Openbaar

---

Samenvatting
ODRN legt ons een kadernota 2023/2024 ter zienswijze voor (bijlage 1). Hierin informeert ODRN ons over het kader van de actualisatie van de begroting van 2023 en de behandeling van de begroting van 2024. De genoemde ontwikkelingen en risico's zullen in het voorjaar van 2023 in de (concept) begroting van ODRN worden verwerkt. Met dit voorstel stelt uw gemeenteraad een zienswijze op de kadernota 2023/2024 vast. En de thema's waarop inbreng gewenst is. Via een brief (bijlage 2) wordt dit kenbaar gemaakt aan ODRN.

Voorstel
1. De zienswijzen over de kadernota ODRN 2023/2024 vast te stellen, die luiden:
a. U uit uw zorg over de druk op en de bemensing van uw organisatie. U vraagt daarom om structureel aanvullend opleidings- en ontwikkelbudget en schetst daarvan de contouren. Deze zien met name op organisatieontwikkeling. Wij vragen u daarom inzichtelijk te maken hoe u investeert in uw personeelsbeleid en adviseren u breder te onderzoeken wat nodig is om medewerkers gemotiveerd en betrokken te houden.
b. U vermeldt de noodzaak tot vervanging van een aantal ICT-systemen. Mogelijk leidt dit tot hogere kosten voor Nijmegen en andere deelnemers. Wij vragen u daarom om voor het aanschaffen van nieuwe systemen goed te onderzoeken welke keuzeruimte u in het gastheercontract is gelaten en welk effect dit qua inzet en financiën heeft voor zowel (de deelnemers van) ODRN als Nijmegen.
c. U geeft aan dat er veel ontwikkelingen op uw organisatie afkomen met een mogelijk negatief effect dat u vertaalt in oranje en rode bolletjes. Wat ontbreekt is een indicatie van de grootte van het te verwachten effect. Hierdoor ontbreekt het beeld over wat kan worden verwacht: verwacht uw organisatie aanvullende middelen nodig te hebben of juist minder nu u minder realisatie verwacht? Wij vragen u de financiële implicaties scherper in beeld te brengen en te verwerken in de begroting. Ook vragen wij u voortaan bij de kadernota een indicatie te geven van de te verwachte financiële effecten.
d. U verwacht in 2022 minder te realiseren dan bij werkplannen is afgesproken. Wij vragen u daarom de begroting van 2023 realistisch te actualiseren en voor 2024 realistisch te begroten, waarbij gelet op de capaciteitstekorten rekening wordt gehouden met de haalbaarheid van de uit te voeren taken. Dat kan betekenen dat er een begroting wordt gemaakt die uitgaat van het uitvoeren van minder taken dan de afgelopen jaren. Hierbij gaan we er wel van uit dat de minimaal wettelijke kwaliteit van taken altijd geborgd blijft.
2. De thema's waarop inbreng vanuit de gemeente gewenst is vast te stellen.

Aanleiding

ODRN legt met zijn brief van oktober 2022 uw raad een kadernota 2023/2024 voor. Op 12 december 2022 heeft ODRN daarover mondeling toelichting gegeven. Deelnemende gemeenten worden verzocht hun zienswijze kenbaar te maken voor 1 februari 2023. ODRN stelt daarna een conceptbegroting 2024 op. Met dit voorstel wordt 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 Nijmegen toe op een bewoonbare, duurzame, veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Via van de planning en control cyclus van ODRN geeft ODRN inzicht in zijn doelstellingen en de middelen die daarvoor nodig zijn. De kadernota maakt daar onderdeel van uit. Op basis van de kadernota gaat ODRN aan de slag met een vertaling naar de begroting. Uw gemeenteraad kan met zijn zienswijze ODRN meegeven hoe het denkt over deze kaders en welke thema's voor de raad aandacht behoeven.

Argumenten

1.1 Zienswijzen kadernota
ODRN legt ons een kadernota 2023/2024 ter zienswijze voor. Hierin informeert ODRN ons over het kader van de actualisatie van de begroting van 2023 en de behandeling van de begroting van 2024. De genoemde ontwikkelingen en risico's zullen in het voorjaar van 2023 in de (concept) begroting van ODRN worden verwerkt.

1.1a Opleidings- en ontwikkelbudget
ODRN typeert de omgeving van de organisatie als een onrustige zee. Ook wij constateren dat de ontwikkelingen binnen het VTH-werkveld elkaar snel opvolgen. Van een deel van deze ontwikkelingen zien wij de noodzaak. Zoals het Interbestuurlijk Programma dat is gestart naar aanleiding van adviescommissie Van Aartsen. Het VTH-stelsel heeft verbetering en versterking nodig om schade aan het milieu te voorkomen. Niet reageren maar tijdig anticiperen is daarom noodzakelijk. Want als de wind uit een andere hoek gaat waaien, moet je soms het roer omgooien en een andere koers gaan varen. Dat vraagt wat van de flexibiliteit en wendbaarheid van ODRN als organisatie.

Juist hierom delen wij de zorg over de druk op ODRN als organisatie. Zonder voldoende kwalitatieve bemanning is het immers lastig varen. ODRN merkt op dat het aantrekken, boeien en binden de aandacht heeft en gaat onderzoeken of het salarishuis achterblijft op die van vergelijkbare omgevingsdiensten. Wat ons opvalt is dat er de afgelopen jaren veel geïnvesteerd is in het opleidings- en ontwikkelprogramma, maar ons is niet duidelijk wat de gedane investeringen hebben opgeleverd. Met andere woorden: we zien wat het gekost heeft maar welke baten staan daartegenover? Welk personeelsbeleid is gevoerd om personeel voor uw organisatie in deze tijden te (kunnen) behouden?

Deze zorg uiten wij temeer nu wij een vrij lage indexering, een toename aan inhuurcontracten en een toename aan werkdruk van ODRN vernemen. Daar komt bij dat ODRN in de kadernota lijkt aan te geven het gevraagde ontwikkel- en opleidingsbudget

meer voor de organisatie dan voor het personeel in te gaan zetten. Wij adviseren ODRN dan ook het personeelsbeleid tegen het licht te houden en breed te onderzoeken wat nodig is om medewerkers intrinsiek gemotiveerd en betrokken te houden.

1.1b Vervanging ICT
ODRN geeft aan dat een groot deel van de ICT-pakketten de komende jaren op de schop gaan. Meer specifiek geeft ODRN aan dat het financiële administratiepakket CODA en het zaaksysteem WRS worden vervangen en dat dit veel geld en inzet zal vragen. ODRN neemt de financiële vertaling mee bij de begrotingsbehandeling.

Wij begrijpen dat dit noodzakelijke vervangingen zijn. Wij gaan ervan uit dat een dergelijke vervangingen budgettair neutraal zijn. Er kan hier wel een financieel risico ontstaan. Daarom vinden wij het belangrijk om ODRN te wijzen op het gastheercontract rondom de PIOFACH-taken (personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting) die ODRN met Nijmegen heeft afgesloten. De gedachte achter deze dienstverleningsovereenkomst is een kwantiteitsvoordeel voor beide organisaties, ontstaan ten tijde van de outsourcing van medewerkers van de gemeente Nijmegen naar ODRN. Hoewel het begrijpelijk is dat ODRN zoekt naar het meer zelfstandig kunnen acteren van de organisatie, ontstaat hiermee wel een financieel risico waarbij zowel voor ODRN (en zijn deelnemers) als voor de Nijmeegse organisatie de kosten hoger kunnen worden.

Wij wijzen ODRN dan ook op het gastheercontract en vragen ODRN voor het aanschaffen van nieuwe systemen of applicaties goed te onderzoeken welke keuzeruimte is gelaten en welk effect dit qua inzet en financiën heeft voor zowel ODRN (en zijn deelnemers) als Nijmegen. Om hogere kosten te voorkomen adviseren we ODRN zoveel mogelijk te blijven aansluiten bij de systemen die Nijmegen als gastheer aanbiedt. Dit kan ook gelden voor de systemen die rondom anonimiseren in het kader van de nieuwe Wet Open Overheid nodig zijn. Het gastheerschap kan in dat kader ontzorgen en (meer) kosten voor ODRN en deelnemers voorkomen. Het valt aan te raden daar gebruik van te maken.

1.1c Verwacht financieel effect
ODRN benoemt een hoop ontwikkelingen en risico's maar geeft daarbij veelal geen inzicht in de financiële implicaties. Zo benoemt ODRN mogelijke herverdeeleffecten door de nieuwe financieringssystematiek, mogelijk lagere kosten door het gezamenlijk VTH-beleid, effecten vanwege de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen, verwachte structurele kostenstijging bij het terughalen van BRIKS-taken, kosten vanwege nieuwe ICT-systemen, etc. ODRN haalt aan dat daar in de begroting op teruggekomen wordt en vraagt daarmee rekening te houden.

Meer specifiek geeft ODRN voor de Omgevingswet aan dat uitstel kosten met zich mee kan brengen. ODRN motiveert dit door te benoemen dat de projectorganisatie langer 'in de lucht moet worden gehouden'. ODRN vermeldt hier wederom dat daarop teruggekomen wordt bij begroting, maar geeft geen indicatie van het te verwachten effect. Ons oogt juist dat uitstel maakt dat de medewerkers ingezet kunnen worden om andere taken uit te voeren, zoals die uit het te realiseren werkplan. We zien daarom de verwachte meerkosten niet.

Omdat een indicatie van de grootte van het te verwachten effect ontbreekt, is onduidelijk wat kan worden verwacht. Verwacht ODRN aanvullende middelen nodig te hebben? Of zal juist sprake zijn van onderbesteding nu er minder kan worden gerealiseerd? Of mogen wij ervan uit gaan dat alle genoemde ontwikkelingen budgettair neutraal kunnen worden gerealiseerd? Wij vragen ODRN de financiële implicaties scherper in beeld te brengen en te verwerken in de begroting. Ook vragen wij ODRN voortaan bij kadernota een indicatie te geven van de te verwachte financiële effecten, zodat wij onze zienswijze gerichter op de genoemde ontwikkelingen en risico's kunnen meegeven.

1.1d Haalbaar begroten
ODRN geeft aan dat in 2022 mogelijk minder wordt gerealiseerd dan bij werkplannen is afgesproken. Wij zijn uiteraard benieuwd naar de uiteindelijke realisatie en vragen ODRN bij onderbesteding in het jaarverslag aan te geven welke taken niet zijn uitgevoerd en welke risico's (zoals voor de kwaliteit en voor het milieu) dit met zich meebrengt.

Om dit voor 2023 te voorkomen, vragen wij ODRN de begroting realistisch te actualiseren en voor 2024 realistisch te begroten, waarbij gelet op de capaciteitstekorten rekening wordt gehouden met de haalbaarheid van de uit te voeren taken. Dat kan betekenen dat er een begroting wordt gemaakt die uitgaat van het uitvoeren van minder taken dan de afgelopen jaren. Hierbij gaan we er wel van uit dat de minimaal wettelijke kwaliteit van taken altijd geborgd blijft.

2.1. Thema's die aandacht vragen
Naast de zienswijzen willen we ook een aantal thema's benoemen waarop Nijmegen expliciet een inbreng wil hebben of afstemming zoekt:

Ontwikkeling milieutaakuitvoering en organisatie
Een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving is essentieel voor het voorkomen van schade aan het milieu. Ten behoeve van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van deze VTH-taak zijn omgevingsdiensten opgericht. De Commissie van Aartsen heeft onderzoek gedaan naar het functioneren van de omgevingsdiensten, ook in relatie met het bevoegd gezag, en concludeert dat het stelsel niet functioneert zoals bedoeld waardoor vermijdbare schade ontstaat. De commissie heeft daarop tien aanbevelingen ter verbetering gedaan. Betrokken partijen (Ministeries, IPO, VNG en ODNL) zijn via het Integraal Bestuurlijk Programma (IBP) aan de slag met deze aanbevelingen ter versterking van het VTH-stelsel.

Onderdeel van de aanbevelingen maakt uit het verhogen van de ondergrens van omgevingsdiensten. Het Gelders Stelsel wordt daarbij genoemd als voorbeeld waar de omgevingsdiensten qua schaal naar beneden zijn afgeweken van het gewenste schaalniveau. Reden waarom de provincie onderzoek doet naar wat voor een goede kwaliteit van de VTH-uitvoering (nog meer) nodig is in Gelderland. De verwachting is dat zowel het IBP als het onderzoek naar het Gelders Stelsel gevolgen heeft voor de organisatie van en taakuitvoering door ODRN.

Meer specifiek over de Nijmeegse situatie heeft adviesbureau Berenschot de onderlinge samenwerking tussen ODRN en Nijmegen onderzocht inzake type C-inrichtingen naar aanleiding van incidenten rondom de asfaltcentrale in Nijmegen West. In het eindrapport

worden aanbevelingen gedaan om de sturing op output te verbeteren en over hoe in de toekomst richting sturing vanuit outcome kan worden gegaan. Hierbij zal het maatschappelijk effect centraler staan in de uitvoering. Dat betekent iets voor de ruimte die professionals binnen ODRN krijgen en moeten nemen, maar dit kan ook effect hebben op de financiering en de sturing daarop in de toekomst.

In het bijzonder zien we door de ontwikkelingen die ODRN bezighoudt, een risico ontstaan op een toename aan indirect productieve uren. Wij vragen ODRN dan ook om ons goed aangehaakt te houden bij de ontwikkelingen en wat deze voor ODRN betekenen. Graag zien wij terugkoppeling van wat ODRN inzake het IBP en de Berenschotaanbevelingen onderneemt en welk effect daarvan wordt gezien of verwacht. Ook zouden we graag meegenomen willen worden in de stelseldiscussie die binnen Gelderland wordt gevoerd over de rol, reikwijdte en taken van omgevingsdiensten. Waarbij wij ODRN meegeven dat volgens ons niet een zo groot mogelijke mate van robuustheid leidend zou moeten zijn, maar meer een zo effectief en functioneel mogelijke taakuitvoering, die gericht is op het zoveel mogelijk voorkomen van schade aan het milieu en het borgen van een kwalitatief gezonde leefomgeving voor onze inwoners.

Bodemtaken
Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat de bevoegdheid voor de Wet bodembescherming (Wbb) over van provincies naar gemeenten. Het is nog niet duidelijk in hoeverre gemeenten hiervoor in het gemeentefonds gecompenseerd worden en of de overheveling budgettair neutraal zal zijn. Dit wordt samen met ODRN nader verkend. Wij worden hier graag te zijner tijd over geïnformeerd.

Facultatieve taken
Het college van de gemeente Nijmegen heeft de wens kenbaar gemaakt de zogenoemde BRIKS-taken weer in eigen huis te willen uitvoeren. Met ODRN wordt een proces ingericht om deze wens concreet vorm te geven en inhoudelijke keuzes te maken over zaken zoals taken, personeel en kosten. Via het proces van wensen en bedenkingen (ex. artikel 169 lid 4 Gemeentewet) zullen wij ons buigen over de concrete inrichting en de financiële implicaties.

Uitvoering VTH-Beleid
ODRN roept in de kadernota op stappen te zetten die leiden naar een regionaal speelveld: één uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio. Dit is een aanbeveling gedaan door de Commissie van Aartsen. ODRN geeft aan dat het ontbreken van een regionaal uitvoeringsprogramma belemmert middelen effectiever en efficiënter in te zetten.

Zoals u weet is het afgelopen jaar in de regio hard gewerkt aan een gezamenlijk VTH-beleid op basis van een gezamenlijke risicoanalyse. Dit nieuwe beleid gaat helpen eenduidiger en uniformer te werken. Dit moet de dienstverlening aan onze inwoners en bedrijven versterken. Een resultaat waar alle partners trots op mogen zijn. Wij roepen ODRN op tot een goede implementatie van dit beleid te komen en vragen ODRN initiatief te nemen om tot een gezamenlijk uitvoeringsprogramma te komen. We vragen daarbij wel ruimte te houden voor de lokale verschillen. In het jaarlijks verslag zien we graag de resultaten daarvan en of ODRN de bedoelde middelen effectiever en efficiënter kan inzetten.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
Inmiddels is de nieuwe Wgr van kracht. ODRN geeft aan dat dit voor wat betreft ODRN voornamelijk effect heeft op de procedure voor het vaststellen van de begroting. Omdat hiermee meer tijd gemoeid gaat, is de termijn van vaststelling verlengd. ODRN geeft aan dat dat deze verlenging grotendeels in het zomerreces valt. Ook geeft ODRN aan dat extra procedurestappen inzake de jaarrekening tot een knelpunt kan leiden. ODRN bespreekt dit met de Adviesfunctie Gemeenschappelijke Regelingen.

Het meenemen van ons als gemeenteraad is belangrijk voor de democratische legitimiteit. Tegelijk moeten lange, stroperige besluitvormingsprocedures worden voorkomen. Wij wegen dan ook graag samen met ODRN af wat wenselijk en effectief is. Omdat de implementatie van de Wgr wijzigingen gezamenlijk gebeurd in het Rijk van Nijmegen, gaan wij ervan uit dat wij gedurende dat proces worden betrokken bij de te maken keuzes.

Dienstverlening
Gemeente Nijmegen vindt een goede dienstverlening aan haar inwoners en bedrijven belangrijk. Wij lezen in de nota niet terug hoe de dienstverlening wordt ervaren, hoe ODRN het doet ten opzichte van de andere omgevingsdiensten, of ODRN daarin verbetermogelijkheden ziet en of ODRN daarin stappen gaat ondernemen. Wij vragen de aandacht hiervoor en vragen ODRN ons te informeren via het jaarlijks verslag.

Kanttekeningen
1. Het Dagelijks Bestuur van ODRN is verantwoordelijk voor het opstellen van een conceptbegroting en daarmee voor de verwerking van deze zienswijze in de conceptbegroting. ODRN zendt deze vóór 1 april voor het komende kalenderjaar aan de betrokken raden. Het Algemeen Bestuur van ODRN is uiteindelijk het bevoegd orgaan om een besluit te nemen over een definitieve begroting.
2. De Kadernota 2023/2024 is opgesteld in oktober 2022. Dit betekent dat in een heel vroeg stadium vooruit gekeken wordt in een domein waar zeer veel in ontwikkeling is en er een grote afhankelijkheid is van de markt en ontwikkelingen rondom wetgeving. Concretisering van specifieke doelen wordt hierdoor bemoeilijkt. Wij vragen ODRN in de conceptbegroting 2024 zoveel mogelijk een concrete vertaalslag te maken naar doelen en resultaten op de terreinen waarop ODRN acteert.
3. De kadernota vormt nog geen document waarmee wij strategisch kunnen sturen. De kadernota zoals nu opgesteld, heeft vooral een agenderende werking. In de toekomst hopelijk wij op basis van volgende kadernota's meer in gesprek te zijn over strategische hoofdlijnen (inhoudelijk en organisatorisch).

Financiën
In de kadernota is geen financiële onderbouwing opgenomen. De financiële implicaties zullen in de actualisatie van de begroting 2023 en de begroting van 2024 voorliggen.

Vervolg

Als uw raad instemt met de zienswijzenbrief, dan zal deze uiterlijk op 1 februari 2023 worden verzonden. ODRN gaat daarna aan de slag met een vertaling naar de begroting. Uw zienswijzen worden daarin meegenomen.

Bijlagen

1. Kadernota ODRN 2023/2024 met begeleidende brief
2. Zienswijzenbrief op kadernota ODRN 2023/2024