Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

ODRN

Kadernota

actualisatie begroting 2022

en begroting 2023

Datum: 31 augustus 2021

Versie: AB

Inleiding

Deze kadernota leggen we u voor in aanloop naar de actualisatie van de begroting 2022 en begrotingsbehandeling 2023 in het voorjaar van 2022.

We hebben afgelopen jaar flink ingezet op betrouwbaar en realistisch begroten. De baten in onze begroting 2022 en meerjarenraming 2023 – 2025 zijn gebaseerd op de advieslijsten 2022 aangevuld met ontwikkelingen vanaf 2023. Deze lijsten zijn daarna niet wezenlijk gewijzigd zodat de aansluiting er nog steeds is. Het lijkt erop dat we steeds beter begroten en het belang hiervan inzien zodat bijstellingen achteraf beperkt kunnen blijven. Dat is een goede ontwikkeling. Ook hebben we in de begroting 2022 bezuinigingen en tegenvallers zo goed mogelijk ingeschat en meerjarig vertaald. Verder hebben we gesprekken met ons bestuur en onze deelnemers gevoerd over de haalbaarheid van taakstellingen. We hebben, met onder andere een benchmark, aangetoond wat realistisch is en zijn blij met de uitkomst. Op 1 juli 2021 heeft ons Algemeen Bestuur unaniem besloten om de begroting 2022 inclusief meerjarenraming 2023 – 2025 vast te stellen. Een begroting waar we achter staan, waar we in geloven én met een behoorlijke ambitie.

In deze nota geven we zicht op ontwikkelingen en risico's die we nog niet in de begroting 2022 inclusief meerjarenraming 2023 – 2025 vertaald hebben.
We gaan achtereenvolgens in op:

1. De financiële effecten van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen
2. De effecten van de Corona crises
3. Indexering vanaf 2023
4. Taakstellingen
5. Afloop ontwikkelprogramma en ontwikkelbudget vanaf 2024
6. Bevindingen Commissie van Aartsen, Handhaven in het Duister van de Algemene Rekenkamer en de financieringssystematiek vanaf 2023

Ook hebben we een visie opgesteld over onze risico's en weerstandscapaciteit en over de indexering vanaf 2023. Hierover hebben we twee nota's opgesteld die we u als bijlagen bij deze kadernota ter besluitvorming aanbieden.

Samenvatting

Belangrijkste financiële ontwikkeling sinds de begrotingsvaststelling is het uitstel van de Omgevingswet (OW) en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen (WKB). Deze worden met minimaal een half jaar (tot 1 7 2022) uitgesteld en mogelijk zelfs met een jaar (tot 1 1 2023). Dit uitstel leidt tot extra implementatiekosten van € 3 ton tot 6 ton. De meerkosten zijn onzeker en hangen onder andere af van verder uitstel van de inwerkingtreding van de OW en WKB. We verwachten in het voorjaar 2022 meer duidelijkheid hierover en komen hier bij de actualisatie van de begroting 2022 op terug.

Naast implementatiekosten zijn er structurele financiële effecten van de OW en de WKB. We hebben deze in 2021 met onze deelnemende gemeenten verkend. De meeste gemeenten leggen de nadruk op kostenneutrale implementatie. Dat is een mooie ambitie, maar in de meeste scenario's komen er waarschijnlijk wel kosten bij. Hoe hoog deze zullen zijn, is nog niet aan te geven omdat deze afhankelijk zijn van beleidskeuzes van onze

deelnemers en de mate waarin ze bereid zijn deze regionaal te uniformeren; hoe minder diversiteit, hoe lager de kosten. Vooralsnog baseren we de prognose van de structurele financiële effecten van de OW en de WKB op de risicoparagraaf in onze jaarstukken over 2020. We zullen deze in de begroting vertalen zodra we deze effecten op basis van helderheid over beleidskeuzes van deelnemers en over de invoerdatum meer kunnen kwantificeren.

Met de inwerkingtreding van de OW 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.

Het saldo aan verlofdagen is opgelopen door Corona. We hebben afspraken gemaakt om opname van verlofdagen te stimuleren. We zullen de effecten hiervan monitoren en komen hier op terug.

We gaan onze huisvesting aanpassen aan onze nieuwe huisvestingsvisie: , het gebruik van ons kantoorgebouw vooral als ontmoetingsruimte. In dit kader hebben we ook budget gereserveerd voor een thuiswerkvergoeding en voor een werkplekregeling. We verwachten dat we de verbouwingskosten en deze uitgaven uit onze meerjarenbegroting kunnen dekken en zullen erover rapporteren als de realisatie afwijkt.

We geven in de inleiding aan dat we flink hebben ingezet op realistisch begroten. We gaan tegelijk ambitie niet uit te weg en hebben onze deelnemers vanaf 2024 een tariefverlaging van € 3 in het vooruitzicht gesteld. De opgaaf is niet gering. Deze korting betekent een reductie op onze omzet van jaarlijks zo'n € 7 ton. De ambitie is er en blijft bestaan. Maar bezuinigingen mogen niet tot uitholling van onze kennisorganisatie leiden. . Recente signalen over het in het gedrag komen van een schone, duurzame en veilige leefomgeving van de Commissie van Aartsen en van de Algemene Rekenkamer, moeten we serieus nemen. Wij hechten eraan om u en al onze deelnemers steeds actief te informeren en nauw te betrekken bij de realisatie van onze verbeterambities zodat we een gemeenschappelijk beeld houden over optimalisatiemogelijkheden.

De 1% (2021), 2% (2022) en 3% (2023) korting waarover onze deelnemers hebben besloten is financieel in de meerjarenbegroting vertaald. Voor zover dat niet gebeurd is, zullen onze deelnemende gemeenten in overleg met ODRN een besluit nemen moeten over de taakreductie waarmee deze korting geeffectueerd wordt.

We doen in de bij deze kadernota gevoegde nota: 'ODRN indexering vanaf 2023' een voorstel om onze indexeringsmethode vanaf 2023 aan te passen. Hiermee beogen we een indexering die beter aansluit op de werkelijke kostenontwikkeling. We stellen onder andere een nacalculatie over de personele kosten voor. Deze nacalculatie kent een vertraging van twee jaar. Verschillen tussen de voorcalculatie en de werkelijke kostenontwikkeling in deze twee jaar vangen we op met onze reserves. Dit is een positief dan wel negatief risico dat we pas in het voorjaar van 2022 kunnen kwantificeren. We komen hier bij de begroting 2023 op terug.

De bijdrage aan het ontwikkelprogramma loopt af vanaf 2024. Hierover maken we ons zorgen. We ramen een beperkt opleidingsbudget (2% van de loonsom) en geen budget voor onvoorzien of ontwikkelingen. Is dat genoeg? Het zou wenselijk kunnen zijn dit budget vanaf 2023 of 2024 op te hogen naar bijvoorbeeld 4% van de loonsom. Dat betekent een uitzetting van jaarlijks € 2,9 ton. Daarover gaan we graag het gesprek aan.

De signalen van diverse landelijke onderzoeken van de Commissie van Aartsen en de Algemene Rekenkamer liegen er niet om: het gaat niet goed met onze leefomgeving. Het moet anders. Hoe en met welke consequenties? Dat weten we nog niet. We wachten verdere discussie en besluitvorming af en komen hier bij

de behandeling van de jaarcijfers 2021 en de begroting 2023 op terug. We proberen met verkenningen van een andere financieringssystematiek vanaf 2023 al wel op ontwikkelingen te anticiperen Herverdeeleffecten kunnen we niet uitsluiten. De doorrekeningen van verschillende scenario's zullen we eind dit jaar aan u voorleggen.

1 Omgevingswet en WKB

Implementatiekosten

In principe dekken we de implementatiekosten van de OW en de WKB met het budget van De Ontwikkelagenda.

Deze zomer is bekend geworden dat de OW en WKB een half jaar worden uitgesteld, de invoerdatum is nu 1 juli 2022. Hierdoor hebben wij extra budget nodig. Dit heeft te maken met het langer in de lucht houden van de projectorganisatie en met extra kosten voor het testen. Dat kan pas uitgebreid gebeuren als het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en met name de werkprocessen uit het project Implementatie OW opnieuw gedefinieerd zijn. Verder zijn we mogelijk meer kosten kwijt voor extra opleiding, het in het verlengde daarvan het noodzakelijke “droog” oefenen), het samen met de opdrachtgevers maken en uitvoeren van een communicatieplan en het verwerken van gewijzigde legesverordeningen in onze legesfacturatiesoftware.

De kosten kunnen toenemen als besloten wordt invoering van de OW en WKB met nog een half jaar uit te stellen tot 1-1-2023.[1] Als dit gebeurt, zullen we de projectorganisatie langer in de lucht moeten houden wat extra kosten met zich meebrengt. Als het uitstel tijdig wordt aangekondigd, zullen we hierop anticiperen door de inzet zoveel mogelijk te spreiden en daarmee de kosten te beperken.

De meerkosten zijn onzeker en hangen af van de voortgang van het inrichten van de werkprocessen, of we in 2021 kunnen starten met testen, de uitslag van de evaluatie van opleidingen (zijn aanvullende opleidingen nodig?) en verder uitstel van de inwerkingtreding van de OW en WKB. In verband met deze onzekerheden hanteren we een bandbreedte voor deze extra kosten die we inschatten op minimaal € 3 ton en maximaal € 6 ton. We verwachten in het voorjaar 2022 meer duidelijkheid hierover en komen hier bij de actualisatie van de begroting 2022 op terug.

Structurele financiële effecten

Uitgangspunt van de OW is meer ruimte voor de initiatiefnemers. De eerste jaren na introductie van de Omgevingswet zal zich, naar verwachting, kenmerken als een overgangsperiode waarin:

- bestaand RO- en WABO-beleid deels geldig blijft en er deels nieuw beleid ontstaat;
- er een zoektocht zal zijn naar de beleidsruimte die het bevoegd gezag wil geven aan initiatiefnemers;
- bestaande regels stapsgewijs worden vereenvoudigd en/of gereduceerd;
- er lokale regels ontstaan die leiden tot meer maatwerk-afwegingen;
- vergunningaanvragen van voor de invoerdatum onder het huidige regime in 2022 en 2023 worden afgehandeld en uitgevoerd;
- we samen met opdrachtgevers de processen zullen inregelen, optimaliseren en waar mogelijk harmoniseren.

De transitieperiode loopt tot en met 2029. Gemeenten hebben tot en met 2024 voor het opstellen en vaststellen van een Omgevingsvisie en tot en met 2029 voor het volledig inrichten van een Omgevingsplan. Dat betekent dat tot die tijd capaciteit nodig zal blijven om de veranderingen in de organisatie te implementeren.

[1] Dit heeft de minister (min of meer) aangekondigd in haar brief over het uitstel van de inwerkingtreding naar 1-7-2022. In oktober 2021 dient er een volledig ingericht DSO beschikbaar te zijn voor grondig testen en oefenen. Als deze planning niet gehaald wordt, is het waarschijnlijk dat de minister in het najaar van 2021 een verder uitstel (tot 1-1-2023) aankondigt.

In het voorjaar van 2021 hebben we samen met onze deelnemende gemeenten de financiële effecten van de OW en WKB verkend. De uitkomsten hiervan zijn op 1 juli 2021 aan het AB gepresenteerd. De verkenning heeft geleid tot bewustwording bij de deelnemers over de gevolgen van de OW en WKB.

Algemene trend is: beleidsneutraal over op 1 juli 2022 en op korte termijn geen (grote) keuzes maken.

Enkele algemene conclusies uit de presentaties op de AB vergadering van 1 juli:

- De OW en de WKB gaan gemeenten hoogstwaarschijnlijk geld kosten;
- Bij uniformering van regionaal beleid zijn de kosten lager
- WKB leidt tot minder fte's ODRN[2];
- Verschuiving van vergunningverlening naar toezicht en van buiteninspecties naar administratieve inspecties?;
- Voor kleine bouwwerken zal aanvrager duurder uit zijn;
- Sturing mogelijk via Omgevingsplan;
- De wetten hebben consequenties voor de legesinkomsten van gemeenten en legesverordeningen dienen aangepast te worden;

Vooralsnog baseren we de prognose van de structurele effecten op de risicoparagraaf in onze jaarstukken. We hebben een kostenverhogend effect becijferd van € 500.000[3]. Extra kosten hangen sterk samen met de veranderende werkwijze als gevolg van de OW en WKB. Er zijn andere competenties noodzakelijk, de vergunningplicht zal afnemen en het DSO heeft een impact op de informatievoorziening en werkwijze. We proberen met het aanhouden van een flexibele schil en met training en opleiding zo goed mogelijk te anticiperen op verschuiving van taken van vergunningverlening naar toezicht en van buiteninspecties naar administratieve inspecties. We willen frictiekosten zoveel mogelijk beperken.

Overheveling taken Wet Bodembescherming
Met de inwerkingtreding van de OW gaat de bevoegdheid voor de Wet Bodembescherming (Wbb) over van provincies naar gemeenten. Gemeenten zijn dan primair beheerder van de bodemkwaliteit voor hun grondgebied. Alle basistaken voor de bodem(sanering) komen bij gemeenten te liggen. Het staat onze gemeenten vrij te bepalen of ze deze taken extern of bij de ODRN beleggen. Het is wel aan te bevelen dat deze taken bij de ODRN worden belegd, omdat deze werkzaamheden een sterke relatie hebben met VTH. We gaan ervan uit dat gemeenten hiervoor in het gemeentefonds gecompenseerd worden. Tot nu toe is niet bekend om hoeveel middelen het gaat. Het is nog niet duidelijk in hoeverre gemeenten hiervoor in het gemeentefonds gecompenseerd worden en of de overheveling budgettair neutraal zal zijn.

2 Effecten coronacrisis

Saldo verlofdagen
Corona heeft er ook voor gezorgd dat medewerkers weinig verlof hebben opgenomen. Het aantal op te nemen verlofdagen is toegenomen waardoor we een financieel risico lopen. We hebben sturingsmaatregelen

[2] Het onderzoek berekent dat ODRN uiteindelijk in totaal 3,88 fte minder capaciteit nodig heeft na invoer van de Wkb. Taken Bouw en andere bouwregelgeving voor eenvoudige bouwwerken worden bij andere (private) partijen neergelegd. Hiermee verliest de ODRN een deel van haar taken.

[3] Risico (€ 500.000 OW + € 500.000 WKB) * kans 50% = € 500.000

genomen om opname van verlofdagen te stimuleren. We zullen de effecten van hiervan monitoren en komen hier op terug.

Huisvesting
Als gevolg van de coronacrisis is er een nieuwe werkelijkheid ontstaan en hebben we onze huisvestingsvisie aangepast. We promoten het thuiswerken en willen ons kantoorgebouw meer gebruiken als ontmoetingsruimte en beperkter als werkruimte. We hebben hierop geanticipeerd door een deel van onze huisvesting af te stoten. De bezuinigingen zetten we deels in voor een thuiswerkvergoeding en een werkplekregeling. Hierover moeten we nog afspraken maken met de OR en we wachten ook de uitkomst van de CAO-onderhandelingen af. We hebben budget gereserveerd voor deze kosten, maar de afspraken hierover kunnen in positieve of negatieve zin afwijken. We komen hier in het voorjaar bij de actualisatie van de begroting 2022 en de begrotingsbehandeling 2023 op terug.

3 Indexering vanaf 2023

We doen in de bij deze kadernota gevoegde nota: 'ODRN indexering vanaf 2023' een voorstel om onze indexeringsmethode vanaf 2023 aan te passen aan die van de VRGZ en de GGD. Hiermee beogen we een indexering die beter aansluit op de werkelijke kostenontwikkeling. We stellen onder andere voor een nacalculatie over de personele kosten zoals die volgt uit de CAO voor gemeenteambtenaren, de ABP-pensioenpremies en sociale premies toe te passen.

Deze nacalculatie kent een vertraging van twee jaar. Daarmee bedoelen we: In de begroting 2023 passen we een nacalculatie toe over de loonsommen van 2021. De werkelijke loonsomstijging over 2021 is namelijk pas in het voorjaar van 2022 bekend. De nacalculatie doen we niet met terugwerkende kracht omdat dat leidt tot correcties en verrekeningen en niet bijdraagt aan financiële rust Verschillen tussen de voorcalculatie en de werkelijke kostenontwikkeling in de twee jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, voor de begroting 2023 betreft het 2021 en 2022, vangen we op met onze reserves. Dit is een positief dan wel negatief risico die we pas dit voorjaar kunnen kwantificeren. We komen hier bij de begroting 2023 op terug.

4 Taakstellingen

Korting uurtarief met € 3 vanaf 2024
We hebben acties uitgezet om onze bedrijfsvoering en de financieringssystematiek te verbeteren en te vereenvoudigen zodat we kosten kunnen besparen. Ook toenemende digitalisering zal bijdragen aan bezuinigingen. De opgaaf is echter niet gering. Een korting van € 3 vanaf 2024 betekent een reductie op onze omzet van jaarlijks zo'n € 7 ton. De ambitie is er en blijft bestaan. De benchmark van Twynstra Gudde laat overigens zien dat ons huidige uurtarief van gemiddeld € 88 concurrerend is. Bezuinigingen mogen niet tot uitholling van onze kennisorganisatie leiden waardoor onze taak 'zorgdragen voor een schone veilige leefomgeving' in het gedrang komt. Wij hechten eraan om u en al onze deelnemers steeds actief te informeren en nauw te betrekken bij de realisatie van onze verbeterambities zodat we een gemeenschappelijk beeld houden over optimalisatiemogelijkheden.

Korting 1%, 2% en 3%
Punt van aandacht is de 1% (2021), 2% (2022) en 3% (2023) korting waartoe de regiogemeenten Rijk van

Nijmegen besloten hebben. Ons bestuur heeft besloten deze korting niet op onze uurtarieven door te voeren. Met dit besluit zal de korting dus gerealiseerd moeten worden met takenreductie.

In de begroting 2022 gaven we aan dat de korting van 2% in de advieslijsten van 2022 is meegenomen en daarmee in de begroting verwerkt is. Vanaf 2023 hebben we rekening gehouden met een aanvullende korting op de baten van de deelnemende gemeenten met 1% (van 2% in 2022 naar 3% vanaf 2023) waarmee de korting volledig in onze meerjarenbegroting verwerkt is. Onze deelnemende gemeenten zullen in overleg met ODRN een besluit nemen moeten over de taakreductie waarmee deze korting geeffectueerd wordt.

5 Afloop ontwikkelagenda en ontwikkelbudget vanaf 2024

De meerjarige inzet (realisatie 2020 en begroot vanaf 2021) van het ontwikkelprogramma is als volgt:

In €* 1.000	**Realisatie 2020**	***Begroting 2021***	**Begroting 2022**	**Begroting 2023**	**Totaal**
Oorspronkelijk begroot	1.500	*1.017*	0		2.517[4]
BW AB 4 november 2020	-800	*800*	0		-
BW begroting 2021	-98	*98*	0		-
BW begroting 2021	0	*310*	0		310
Overheveling naar 2022/2023	0	*-757*	447	310	-
(Verwachte) inzet	**602**	***1.468***	**447**	**310**	**2.827**

Met uitzondering van de verwachte overschrijding van het budget implementatiekosten OW verwachten we geen overschrijdingen van dit budget. Wel zijn we bezorgd over het feit dat deze middelen aflopen. We ramen een beperkt opleidingsbudget (2% van de loonsom) en ramen geen budget voor onvoorzien. Is dat genoeg?

De Commissie van Aartsen plaatst een kritische kanttekening bij het scholings- en opleidingsbudget van Omgevingsdiensten. *‘ In verreweg de meeste gevallen hanteren omgevingsdiensten een percentage van de loonsom voor kennisontwikkeling (1,5 tot 4%). De vraag is of deze norm adequaat is, gelet op het gegeven dat de omgevingsdienst een organisatie in ontwikkeling is in een domein dat sterk verandert en innoveert. Het versterken van de slagkracht zou wel eens veel hogere investeringen in scholing en opleiding kunnen vragen.’ (Om de Leefomgeving, 4 maart 2021)*

Met een opleidingsbudget van 2% van de loonsom zitten we aan de onderkant van de door de Commissie van Aartsen genoemde bandbreedte van 1,5% - 4%. Het zou wenselijk zijn dit budget vanaf 2023 of 2024 op te hogen naar bijvoorbeeld 4% van de loonsom. Dat betekent een uitzetting van jaarlijks € 2,9 ton. Daarover gaan we graag het gesprek aan.

[4] € 2.317.000 bijdrage van deelnemers en € 2 ton inzet opleidingsbudget.

6 Bevindingen Commissie van Aartsen, het onderzoek Handhaven in het Duister van de Algemene Rekenkamer en de financieringssystematiek vanaf 2023

De signalen van diverse landelijke onderzoeken liegen er niet om: het gaat niet goed met onze leefomgeving. De aanpak van grote vervuilers laat te wensen over, er is weinig gemeenschappelijkheid en er zijn kritische opmerkingen over de positionering van omgevingsdiensten ten opzichte van deelnemende gemeenten en provincies. Het moet anders. Hoe en met welke consequenties? Dat weten we nog niet.

De behandeling van de adviezen van Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer zouden er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat de intensiteit van inspecties moet worden opgevoerd en de datakwaliteit moet worden verbeterd. Dit zal extra middelen kosten die we nog niet begroot hebben. We wachten verdere discussie en besluitvorming af en komen hier bij de behandeling van de jaarcijfers 2021 en de begroting 2023 op terug.

We proberen met verkenningen van een andere financieringssystematiek vanaf 2023 al wel op ontwikkelingen te anticiperen. We streven naar een systematiek die gezamenlijkheid bevordert en waarbij we meer ruimte krijgen om meerjarig en regionaal te programmeren zodat we onze middelen zo effectief mogelijk in kunnen zetten. Ook hopen we dat een andere systematiek het inhoudelijke gesprek in plaats van gesprekken over de euro's bevordert. We beogen een andere systematiek budgettair neutraal in te voeren en met minimale herverdeeleffecten. Deze kunnen we echter niet uitsluiten. We rekenen momenteel verschillende scenario's door en we zullen de uitkomsten hiervan eind van dit jaar aan u voorleggen.

Bijlagen:

- Nota Risicobeheersing en weerstandscapaciteit
- Nota Indexering vanaf 2023