

Kadernota

Actualisatie begroting 2025 en 2026

Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

Inleiding

Deze kadernota leggen we u voor in aanloop naar de actualisatie van de begroting 2025 en de behandeling van de begroting 2026 in het voorjaar van 2025.

De kadernota van vorig jaar stond in het teken van diverse majeure ontwikkelingen waarvan we impact nog niet volledig konden overzien. Denk aan de ontvlechting van de bouwtaken, de invoering van de Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen (WKB) en de implementatie van nieuwe ICT-systemen. Deze ontwikkelingen hebben inmiddels een grotere mate van concreetheid. Meer rust en voorspelbaarheid betekent dat we meer kunnen focussen op inhoudelijke ontwikkelingen. Dat is nodig, want we willen robuust worden en een kwaliteitsslag maken. Een kwaliteitsslag waarmee we in staat zijn uitdagingen van onze leefomgeving het hoofd te bieden.

In 2023 hebben we onze visie en missie vastgesteld. Daarmee geven we koers aan de vraag hoe we het hoofd kunnen bieden aan steeds complexere en forsere opgaven op het gebied van gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. De toegenomen aandacht voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vraagt om expertise op milieuthema's zoals: geluid, lucht, bodem, energie en circulariteit. We moeten de transitie maken van een uitvoeringsorganisatie met kennis naar een kennisorganisatie die uitvoert. Bij een ander type organisatie past een ander organisatiemodel. Dit model hebben we uitgewerkt en willen we invoeren zodra we de kosten hiervan met onze begroting kunnen dekken.

Genoemde ontwikkelingen vraagt ook om andere accenten in sturing en verantwoording. We willen meer sturen op outcome, de meetbare effecten van ons handelen, en minder op de euro's. Adviesbureau Lysias heeft een onderzoek gedaan naar hoe we tot outcomesturing kunnen komen. Deze adviezen willen we effectueren.

Ook gaan we stappen zetten om robuust te worden. Het rijk heeft criteria hiervoor opgesteld. Uit onze score blijkt dat we te klein zijn gezien de omvang en diversiteit van toekomstige opgaves. We verkennen daarom taakuitbreiding. Met een regionale bundeling van kennis en expertise kunnen we wellicht taken effectiever en efficiënter uitvoeren. Dat betekent winst voor ons én voor onze opdrachtgevers.
In deze zoektocht past ook de toenadering tot een andere omgevingsdienst. Het bestuur van ODRN is voorstander van concrete stappen om te komen tot een fusie met een andere omgevingsdienst. Daar gaan we in 2025 mee aan de slag.

Tenslotte nemen we u ook mee in de uitganspunten van begroting 2026. Zo komen we voor 2026 op een indexeringspercentage van 4,91%. Of dat afdoende is, kunnen we nog niet aangeven. De loonstijgingen in diverse branches blijven in 2024 aan de hoge kant. Dat is geen goede voorbode van de CAO-gemeenten. Om ODRN in staat te stellen financiële tegenvallers zelf op te vangen, gaan we uit van ondergrens voor de vrije reserves. Daarmee voldoen we ook aan het robuustheidscriterium van het ministerie van I&W op dit punt.

Voorzitter Dagelijks Bestuur ODRN

1. Ontwikkelingen

In de inleiding geven we aan dat de lijst met ingrijpende ontwikkelingen met onzekere uitkomst steeds korter wordt. Zo is de implementatie van nieuwe ICT-systemen van de lijst. De systemen zijn in gebruik genomen. Nadat we in 2024 de laatste modules ingericht hebben, ronden we dit af. Verder is er ook meer duidelijk over de gevolgen van de bouwtaken die vanaf 2025 naar de gemeente Nijmegen overgaan. Er is een sociaal plan vastgesteld. Ook zijn er afspraken over de vergoedingen van de gemeente Nijmegen voor de kosten die met de ontvlechting samenhangen. Met de verwerking van deze bijdragen in de meerjarenbegroting van de ODRN (algemeen bestuur 29 augustus 2024) geven we invulling aan een taakstelling frictiekosten overhead. ODRN heeft weer een gezonde begroting. Het punt ontvlechting BRIKS is daarmee ook van de lijst geschrapt.

We gaan in dit hoofdstuk in op de volgende ontwikkelingen:

- Uitvoeringsprogramma 2025 - 2026
- Verwachte omzetontwikkeling 2025
- Effecten Omgevingswet en WKB
- Doorontwikkeling naar aanleiding van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH, waaronder:
    - Samenwerking/fusie diensten Gelders stelsel
    - Normfinanciering
    - Outcomesturing
- Circulaire economie
- De Kaderrichtlijn Water (KRW)
- De herziene Richtlijn Industriële Emissies (RIE)
- De aanpak zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)
- Organisatieontwikkeling
- Samenwerking/fusie diensten Geldersstelsel
- ODNL-Academie
- Trainee Programma

Uitvoeringsprogramma ODRN 2025-2026

Het uitvoeringsprogramma ODRN 2025-2026 benadrukt een aantal focusgebieden voor alle of een deel van de opdrachtgevers. We lichten deze kort toe:

Milieu

- Inventarisatie van (potentieel) Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS): Het doel is om inzicht te krijgen in welke bedrijven ZZS gebruiken en uitstoten. Er wordt een risicogerichte benadering toegepast waarbij bedrijven met de grootste risico's voor 2025-2026 prioriteit krijgen.
- Inventarisatie Milieubelastende Activiteiten (MBA's): Er wordt gewerkt aan een volledig en actueel overzicht van alle relevante milieubelastende activiteiten in de regio, met speciale aandacht voor bedrijven die zich onttrekken aan toezicht.
- Indirecte Lozingen: Bedrijven die lozingen op het riool hebben, vooral risicovolle bedrijven zoals horeca en mestverwerking, worden nauwlettend gevolgd om de waterkwaliteit te beschermen.

- Actuele Vergunningendossiers Veehouderijen: Het actualiseren van dossiers van veehouderijen is belangrijk voor beter toezicht op uitstoot van schadelijke stoffen zoals ammoniak en fijnstof.
- Schone Lucht: Er wordt extra aandacht besteed aan de luchtkwaliteit, waarbij er scherpere emissie-eisen gesteld worden aan bedrijven om de uitstoot van fijnstof en stikstofoxiden te reduceren.
- Circulaire Economie: De ODRN richt zich op duurzame grondstoffen en wil bedrijven begeleiden in het verminderen van afval en het verbeteren van recyclingprocessen.
- Uitvoeren Omgevingsplan: Ondersteuning van gemeenten bij de implementatie en naleving van nieuwe regelgeving onder de Omgevingswet.

BRIKS (Bouwen, Reclame, Inrit, Kappen en Slopen)
- Bestaande Bouw: Toezicht op bestaande gebouwen wordt geïntensiveerd, met speciale aandacht voor gebouwen zoals ziekenhuizen, zorgwoningen, en logiesgebouwen.
- Vrije Veld Toezicht: Er komt actiever toezicht op illegale bouwactiviteiten, waarbij toezichthouders regelmatig op pad gaan om ongeoorloofde bouwwerkzaamheden op te sporen.
- Klimaat en Energietransitie: De focus ligt op energie-efficiëntie van gebouwen (zoals BENG-normen) en het stimuleren van natuur-inclusief bouwen.

Daarnaast blijft de ODRN investeren in innovatie, opleidingen en het ontwikkelen van AI-tools om dienstverlening te verbeteren. In het VTH-programma worden reguliere taken gecombineerd met maatwerkopdrachten en projecten, waarbij de samenwerking met de gemeenten essentieel is voor een succesvolle uitvoering. Monitoring en evaluatie spelen een belangrijke rol om bij te sturen waar nodig.

Verwachte omzetontwikkeling 2025

We verwachten een geringe uitbreiding van de omzet 2025 met € 2 ton.
Deze uitbreiding doet zich voor bij de provincie Gelderland + € 6 ton, de provincie Overijssel + € 1 ton. Dat komt door toevoeging van projecten (waaronder voor Gelderland een project van € 3,5 ton voor adviestraject reductie CO2 en stikstof en een toename van de inzet voor aandachtsbedrijven).

De werkplannen van deelnemende gemeenten nemen met afgerond € 1 ton af. Dat is ondanks het feit dat we extra werk[1] ramen als gevolg van uitstel van de WKB (zie paragraaf Omgevingswet en WKB). Er is op andere posten bezuinigd.
Ten slotte verwachten we een verlaging van de productie voor andere omgevingsdiensten in de regio van afgerond € 3 ton. Dat komt doordat deze diensten de vergunningverlening van complexe gemeentelijke bedrijven zelf gaan verzorgen. De omzetdaling als gevolg hiervan was in 2024 al ingezet.

We hebben de omzet 2025 nog niet definitief in beeld. De meeste gesprekken over onze inzet in 2025 lopen nog. Een eventuele omzetuitbreiding is pas definitief als we een akkoord hebben van onze opdrachtgevers. En over sommige projecten zoals

[1] Alleen bij de gemeenten waarvoor ODRN de bouwtaken uitvoert: Berg en Dal, Beuningen en Heumen.

“maatwerkaanpak verduurzaming industrie” en “onderzoeksplicht gebouweigenaren breedplaatvloeren” is er nog geen duidelijkheid. We komen hier begin 2025 bij de wijziging van de begroting 2025 op terug. Voor zover deze effecten doorwerken naar 2026 en verdere jaren zullen we deze meenemen in de begroting vanaf 2026.

In de afgelopen jaren heeft ODRN de werkplannen niet weten te realiseren. Voornamelijk door personeelstekort, anderzijds omdat opdrachtgevers werkzaamheden uitstelden. Zowel onze medewerkers als opdrachtgevers hebben daarom meer oog gehad voor haalbare werkafspraken. Ook het aantrekken van trainees zorgt voor een nieuw potentieel aan arbeidskrachten.

Effecten Omgevingswet en WKB

In de kamerbrief “besluit verbouw onder kwaliteitsboring (6 juni 2024) kondigt minister Hugo de Jonge aan dat het besluit om verbouwactiviteiten onder het stelsel van kwaliteitsborging te brengen, uitgesteld wordt. Eerst zal meer informatie beschikbaar moeten zijn voor zorgvuldige besluitvorming. Het zicht op de effecten van verbouwactiviteiten onder kwaliteitsborging is nog onvoldoende, mede omdat er onvoldoende mee geoefend is. Op basis van de resultaten van de ervaringen die de komende maanden met de verbouwactiviteiten onder de Wkb worden opgedaan, zal de minister voor 1 december van dit jaar besluiten over de mogelijke invoering van verbouwactiviteiten onder kwaliteitsborging per 1 juli 2025.

Dit besluit heeft financiële effecten omdat de advieslijsten 2025 zijn opgesteld op basis van volledige invoering van de WKB per 1 januari 2025. Uitstel van wet voor verbouwactiviteiten betekent dat onze vergunningverleners nog steeds vergunningen moeten verlenen voor verbouwactiviteiten die na invoering van de wet vergunningsvrij worden. Financiële effecten doen zich alleen voor bij gemeenten waarvoor ODRN de bouwtaken verzorgt en zijn afhankelijk van de invoering van de wet tussen € 1,46 ton en € 2,9 ton in 2025, zie tabel.

	Effect uitstel WKB tot medio 2025	Effect uitstel WKB tot 1 jan 2026
Gemeente Berg en Dal	68.000	136.000
Gemeente Beuningen	53.500	107.000
Gemeente Heumen	25.000	50.000
Effect in 2025	**146.500**	**293.000**

Als de invoering van de wet verder vertraagd wordt, betekent dat dat deze effecten doorlopen naar 2026 en mogelijk ook verdere jaren.

Structurele financiële effecten

Vanaf 2025 zijn we nog niet klaar. Minder en overzichtelijke regels, meer ruimte voor initiatieven en lokaal maatwerk en vertrouwen als uitgangspunt. Dat is waar de Omgevingswet voor staat. De eerste jaren na introductie van de Omgevingswet zullen zich kenmerken als een overgangsperiode waarin:

- inrichtingendossiers van bedrijven moeten worden omgezet naar mba[2]-dossiers;
- bestaand beleid deels geldig blijft en er 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 afwegen;
- vergunningaanvragen van voor de invoerdatum onder het huidige regime worden afgehandeld en uitgevoerd;
- we samen met opdrachtgevers de processen verder inregelen, optimaliseren en waar mogelijk harmoniseren.

De transitieperiode loopt na 2031 af. Gemeenten hebben tot en met 2026 de tijd om een Omgevingsvisie vast te stellen. Het Omgevingsplan moet uiterlijk in 2031 worden vastgesteld. Dat betekent dat tot die tijd capaciteit nodig zal blijven om de veranderingen in de organisatie te implementeren.

U kiest er als deelnemer voor zoveel als mogelijk beleidsneutraal over te stappen. Op korte termijn worden geen (grote) keuzes gemaakt en de OW en Wkb worden zoveel mogelijk kostenneutraal geïmplementeerd.

Toekomstige kosten hangen sterk samen met de veranderende werkwijze als gevolg van de OW en Wkb.
Zo zorgt overgangsrecht ervoor dat sommige bedrijven geen vergunning meer nodig hebben, of dat de vergunningplicht verminderd wordt. Maar de regels die bij die vergunningen horen, vervallen niet automatisch, zoals dat eerder wel gebeurde bij het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat bij het vernieuwen van vergunningen vaker regels moeten worden ingetrokken, of dat er speciale afspraken moeten worden vastgelegd in een maatwerkbesluit.
Van de medewerkers worden andere competenties geëist, het aantal vergunningplichtige situaties zal afnemen, het aantal meldingen zal toenemen en het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) heeft een impact op de informatievoorziening en werkwijze.

Financiële zekerheid (FiZe)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen of moeten we voorwaarden omtrent financiële zekerheid opnemen in een vergunning. Op deze manier voorkomen we dat de maatschappij (volledig) opdraait voor kosten die het opruimen van verontreiniging met zich meebrengen in geval van een faillissement of groot ongeval. Het opleggen van deze zekerheidsstelling is verplicht bij risicovolle bedrijven en is een mogelijkheid bij

[2] Milieubelastende activiteit

afvalbedrijven[3]. Landelijk is afgesproken dat we in de jaren 2024 en 2025 pilots draaien om ervaring op te doen met het stellen van financiële zekerheid. Vanaf 2026 is het de bedoeling dat we dit voor alle nieuwe aanvragen doen en, wanneer van toepassing, vergunningen hierop ook gaan actualiseren.

Doorontwikkeling naar aanleiding van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH

De kadernota van vorig jaar gaat in op aanbevelingen van de Commissie Van Aartsen om het landelijke VTH-stelsel te verbeteren. De aanbevelingen worden opgevolgd in het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP)[4]. Dit programma loopt eind 2024 af.

ODRN heeft de middelen uit dit programma goed besteed.
Zo hebben we daarmee een regionaal uitvoeringsprogramma opgesteld. Daarmee vertalen we het regionaal beleid, dat door de colleges van onze deelnemende gemeenten is vastgesteld, naar een uitvoeringsprogramma. Dit programma leggen we vast in de werkplannen 2025. Deze plannen zijn de basis voor de wijziging van de begroting 2025. Deze leggen we u in 2025 voor.
Ook is met de IBP-middelen de inzet van een visitatie betaald. Over de bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van deze visitatie is het algemeen bestuur van ODRN in augustus 2024 geïnformeerd.
Verder is een deel van het traineeprogramma 2024 -2025 met deze middelen bekostigd. Als deze trainees bij ODRN in dienst blijven, kunnen we een deel van het capaciteitstekort opvangen en verlagen we het aandeel inhuur, in hoofdstuk 2 leest u dat we dit willen terugbrengen van 25% in 2025 naar 20% vanaf 2026.
In de jaarstukken over 2024 zullen we u verder informeren over de inzet van de IBP-middelen.

Dat het IBP-programma in 2024 afloopt, betekent niet dat de ambities allemaal gerealiseerd zijn. Zo heeft het opzetten van een landelijke kennisinfrastructuur nog wat voeten in aarde. Ook willen we stappen zetten naar normfinanciering en outcomesturing. En ODRN is nog niet robuust. We zijn in feite te klein om al onze milieutaken goed te kunnen bemensen. We hebben de staatssecretaris in een plan van aanpak aangegeven hoe we ervoor zorgen dat we voor 1 april 2026 robuust zijn. Ook dat betekent werk aan de winkel.

Met welke bijdrage we deze ambities realiseren, is nog niet duidelijk. Er zijn landelijk structureel middelen begroot voor versterking van het VTH-stelsel. Hoe deze verdeeld worden en op welke bijdrage ODRN mag rekenen, daarover krijgen we waarschijnlijk in september a.s. meer duidelijkheid. Voor zover deze bijdragen doorlopen naar 2025 en 2026, zullen we deze in 2025 aan de begroting toevoegen.

[3] Het is een zekerheid die bedrijven moeten afgeven en heeft dus géén financiële consequenties voor ODRN.
[4] Het IBP is tot stand gekomen in samenwerking tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Omgevingsdienst NL (de koepelorganisatie van de 29 Nederlandse omgevingsdiensten).

We lichten een aantal ontwikkelingen naar aanleiding van het IBP-programma nader toe:

Normfinanciering

De commissie Van Aartsen concludeert dat OD's onvoldoende robuust zijn om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen. Eén van de oorzaken betreft de negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving, kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering. De commissie stelt dat outputfinanciering niet is afgestemd op het werkaanbod en dat het contraproductief werkt voor het maken van regionale afwegingen. 'Het is niet uit te sluiten dat de toenemende druk op gemeentelijke financiën een negatief effect zal hebben op de dienstverlening van omgevingsdiensten.'
De commissie beveelt aan om over te gaan tot landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering.

Als vervolg op deze aanbevelingen is juridisch onderzoek[5] gedaan. De conclusie is dat de Financiële verhoudingen wet geen ruimte biedt om de middelen vanuit het Rijk in het gemeente- en provinciefonds via een specifieke uitkering 'hard' te oormerken. Er komt dus geen landelijke normfinanciering. De stuurgroep IBP heeft daarom besloten om de opdracht voor de werkgroep Financiering te verbreden tot 'het ontwerpen van een financieringssystematiek' en niet te richten op het invoeren van normfinanciering. De systematiek is niet afdwingbaar.

Op 20 juni 2024 is het definitieve advies over de financieringssystematiek vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg IBP-VTH. In de kern komt het erop neer dat geadviseerd wordt om voor uniforme locatie-gebonden (basis)taken te gaan werken met een prijs per locatie. De prijs per locatie wordt gebaseerd op het aantal en typen inrichtingen per gemeenten.

Het rapport gaat in op de voordelen:

1. Koppeling tussen regionale opgaven en benodigde financiering;
2. Vergroten stabiliteit financiering OD's;
3. Landelijk inzicht, minder fragmentatie;
4. Meer gezamenlijkheid: sterker stelsel;
5. Efficiëntere OD's.

Het rapport gaat ook in op bestuurlijke keuzes. Onder andere over welke taken ondergebracht worden in locatieprijzen en over harmoniseren en het komen tot regionale normen. Ook gaat het rapport in op mogelijke herverdeeleffecten als gevolg hiervan.

De stuurgroep IBP adviseert om in stelselverband te bepalen in welk jaar de financieringssystematiek stelselbreed is geïmplementeerd. Aangegeven wordt dat omvang van de benodigde stappen per dienst verschillen. De inschatting is dat het haalbaar is om bij alle diensten met ingang van de begroting 2027, die begin 2026 ambtelijk wordt opgesteld, met de beschreven systematiek te werken.

[5] Kokx De Voogd, Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021

Wij zullen de adviezen van de stuurgroep ook in het Gelders Stelsel bespreken. Maar de verwachting is niet dat we vanaf 2026 al stappen zullen zetten. Daarvoor heeft de overgang van een andere financiering te veel voeten in aarde. Bovendien doen 8 diensten mee aan een pilot om te komen tot een andere financieringssystematiek. We wachten eerst de uitkomsten van deze pilots af voordat we aan de gang gaan met concrete voorstellen. Dit zal op z'n vroegst vanaf 2027 zijn. We komen hier daarom in kadernota's en begrotingen vanaf 2027 op terug.

Outcomesturing

We willen meer sturen op outcome, de meetbare effecten van ons handelen, en minder op de euro's. Adviesbureau Lysias heeft een onderzoek gedaan naar hoe we tot outcomesturing kunnen komen. Deze adviezen willen we effectueren in 2025/2026 door te starten met het programma Effectgericht werken en rapporteren binnen de ODRN. Dit programma is erop gericht om ons werk inzichtelijker te maken voor ons en onze opdrachtgevers. In de eerste jaren zullen we een tool ontwikkelen die de effecten van onze diensten op een effectieve manier kan rapporteren.

De kosten bedragen in 2025 € 3,2 ton en zijn grotendeels structureel. We kunnen dit programma dekken uit een gerichte bijdrage van de provincie Gelderland, uit ons budget voor innovatie middelen en uit een bijdrage van onze deelnemers. Als we overeenstemming hebben over de dekking, kunnen we met dit programma van start.

Regionale beleidscyclus

Ikv IBP is een handreiking regionale beleidscyclus opgesteld voor alle medewerkers die betrokken zijn bij de planning van de VTHA (A van advisering) taken. De handreiking geldt voor alle regio's (landelijk bestuurlijk vastgesteld) en draagt daarmee bij aan een landelijk uniforme werkwijze. De eisen zijn gebaseerd op de wet, inzichten uit de praktijk en aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.
ODRN gaat intern en met haar deelnemers in gesprek over concrete acties naar aanleiding van deze handreiking.

Circulaire economie

Het Circulair Materialenplan (CMP) moet binnen een jaar na van kracht worden (najaar 2025) zijn geïmplementeerd. We verwachten dat we vergunningen moeten actualiseren vanwege toekomstige beleidswijzigingen. De CE-wet gaat ons meer handvatten geven om zaken te eisen van bedrijven zoals op het gebied van grondstoffenbeleid. Om dit voor te bereiden is een "ODRN Strategieplan VTH CE-huis" geschreven waarin een routeplanner 2024-2026 is verwerkt. We moeten veel kennis opdoen door onder meer opleidingen op het gebied van CE de komende jaren te volgen.

De Kaderrichtlijn Water (KRW)

Dit is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht is geworden. De KRW is onder andere gericht op het bereiken en beschermen van een goede ecologische en chemische toestand van het oppervlaktewater. Alle Europese lidstaten moeten maatregelen nemen om de emissie van zogeheten prioritair gevaarlijke stoffen te stoppen. Eén van de maatregelen die voortvloeit uit de KRW en voor ons relevant is, is

het “KRW-proof” maken van de milieuvergunningen. Tot nu toe is gebleken is dat de actualisatie van vergunningen op dit aspect onvoldoende aandacht heeft gekregen. Nut en noodzaak werden, mede door het opschuiven van de KRW-termijn, niet voldoende gezien. Inmiddels is dit wel het geval. Om deze inhaalslag te realiseren wordt er de komende jaren (minimaal tot 2027) veel tijd besteed aan het inventariseren en actualiseren van vergunningen.

De herziene Richtlijn Industriële Emissies (RIE)

De herziene Richtlijn Industriële Emissies (RIE) is half juni 2024 gepubliceerd. Deze richtlijn geldt voor grotere en complexere bedrijven en moet binnen 22 maanden zijn omgezet in nationale wetgeving. De herziening richt zich onder meer op het stimuleren van innovatie, circulair en klimaatneutraal produceren, vermindering en monitoring van milieuschadelijke stoffen en meer transparantie. De precieze gevolgen voor ons werk zijn nog niet helder, die zullen de komende tijd verder worden verkend. In ieder geval zullen ODRN medewerkers moeten worden bijgeschoold en processen moeten worden ingericht op deze nieuwe werkwijze.
Werkzaamheden volgend uit het OvV-rapport. In 2023 heeft Onderzoeksraad voor de Veiligheid (OvV) onderzocht of omwonenden voldoende worden beschermd tegen schadelijke emissies van bedrijven. De conclusie was onder andere dat gezondheid nog onvoldoende centraal staat in vergunningverlening, toezicht en handhaving. Hiervoor zijn verschillende aanbevelingen gedaan, die we aan het implementeren zijn. Allereerst voor het Nijmeegse en Beuningse industrieterrein TPN-West. Dit willen we verder gaan doorvertalen in de rest van de VTH keten.

De aanpak van ZZS

Professionaliseren van de aanpak van ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen)[6]. Dit wordt nu met name opgepakt via projecten, maar wens van ODRN is om dit meer programmatisch aan te sturen.
In het Besluit activiteiten leefomgeving (BAL) is een minimalisatieverplichting opgenomen voor wat betreft de emissies van ZZS. Voor verschillende opdrachtgevers hebben we al een inventarisatie gedaan van de aanwezigheid hiervan of zijn we daarmee bezig. Vervolgens zullen bedrijven, bij significante emissies van ZZS, ook moeten worden aangeschreven op de vermindering hiervan en zullen we hierop moeten toezien. De aanpak hiervan zullen we komende jaren verder uitrollen.

Organisatieontwikkeling

In de kadernota 2024/2025 maakten we melding van een organisatie ontwikkeling. Dat is nodig vanwege aan aantal redenen:

- De ontvlechting van de BRIKS-taken.
- Ontwikkelingen in de leefomgeving gaan steeds sneller.
- Huidige organisatievorm draagt niet bij aan organisatiebrede samenwerking, innovatie, kennisoverdracht en – inzet, waardoor benodigde ontwikkelingen niet plaatsvinden.

[6] ZZS zijn stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu omdat ze bijvoorbeeld de voortplanting belemmeren, kankerverwekkend zijn of zich in de voedselketen ophopen.

We hebben een reorganisatieplan opgesteld en deze in het dagelijks bestuur van 11 juli 2024 toegelicht. We hebben daarbij aangegeven dat de plannen nu nog geen doorgang kunnen vinden omdat de meerjarenbegroting nog niet voorziet in voldoende budget.

Vanaf 2025 voeren we wel minimale aanpassingen (reorganisatie light) door in verband met de ontvlechting van de bouwtaken. We voegen de twee bouwafdelingen samen en nemen afscheid van 1 fte afdelingshoofd. Ook leveren we 0,2 fte teamleider in.

Stip op de horizon is nog steeds wel om de oorspronkelijke reorganisatieplannen te realiseren. Wanneer dat zal zijn? Dat verkennen we nog. We hebben ons bestuur een uitwerking inclusief dekkingsvoorstel toegezegd. Met het doorzetten van de organisatieontwikkeling slaan we piketpaaltjes voor een mogelijke fusie.

Samenwerking/fusie diensten Gelders Stelsel

In voorgaande rapportages hebben we u meegenomen in plannen om te komen tot een verdergaande samenwerking of zelfs fusie met ODRA. Dat is wenselijk omdat ODRN te klein is om robuust te zijn.

We hebben de plannen ook voorgelegd aan provincie Gelderland. De provincie heeft vanwege haar coördinerende rol een standpunt ingenomen over de samenwerking tussen de Gelderse Omgevingsdiensten. Op 2 juli jl. heeft de gedeputeerde A. Mol dit standpunt in een statenbrief uiteen gezet. In deze brief staat dat er een noodzaak is van een gezamenlijke omgevingsdienst voor provinciale en gemeentelijke VTH-taken. De provincie weegt verschillende scenario’s af voor de toekomstige organisatorische opzet van de VTH-uitvoering, waarbij de voorkeur uitgaat naar minder uitvoeringsdiensten. De ontwerpprincipes die als leidraad dienen, zijn onder andere: integrale benadering van VTH, kwaliteit van uitvoering, robuustheid, efficiency, en nabijheid. De provincie geeft aan dat ze geen doorzettingsmacht heeft, wat betekent dat elke gemeente zelf bepaalt hoe ze haar VTH-taken organiseert.

De brief van de provincie geeft weinig aanknopingspunten voor concrete vervolgacties op korte termijn. Dat neemt niet weg dat wij zelf wel initiatief kunnen/moeten nemen. Het Dagelijk Bestuur wil de samenwerking met de ODRA zo snel mogelijk verder vormgeven, met inachtneming van de positie binnen de gemeenschappelijke regeling. Daarbij denkt het bestuur aan de meest vergaande samenwerking, zijnde een juridische fusie. Argumenten en diverse verkenningen zijn inmiddels in beeld. Gesprekken op bestuurlijk niveau zijn gaande en we kunnen daarom aansturen op een concreet besluit bij de behandeling van de begroting 2026.

ODNL-Academie

Omgevingsdienst NL (ODNL) is de landelijke vereniging van de 28 omgevingsdiensten. De vereniging zet zich in voor het versterken en verbinden van kennis en expertise, is sparringpartner voor overheden, partners en omgevingsdiensten en het loket voor vragen over vergunningverlening, toezicht en handhaving.

ODNL organiseert opleidingen voor vakspecialisten van alle omgevingsdiensten, de ODNL Academie. De academie bestaat al vanaf 2020 maar krijgt vanaf 2025 een nieuwe impuls. Er is een nieuw landelijk opleidingsprogramma voor trainees en professionals. Dit draagt bij aan de kwaliteit en het opleidingsniveau van ODRN medewerkers. Door deze professionaliseringsslag van ODNL wordt de bijdrage aan de vereniging hoger. We betalen de bijdrage aan de ODNL-academie uit het opleidingsbudget. Dit omdat we een groot deel van onze opleidingen via hun gaan afnemen.

Bijdrage provincie Gelderland voor het traineeprogramma

Positief is dat de provincie Gelderland middelen ter beschikking stelt om 2 trainees op te leiden. We zijn al met een traineeprogramma (6 trainees waarvan deels met cofinanciering van de provincie Overijssel) aan de slag. Met de aanvullende bijdrage van de provincie Gelderland zijn we in staat om in totaal 8 trainees op te leiden. Als we deze mensen voor ons weten te behouden, kunnen we het aandeel inhuur afbouwen.

Actualisatie kritische prestatie indicatoren (KPI's)[7]

De provincie Gelderland rond in 2024 het project 'herformulering en toevoeging van nieuwe kpi's aan het uitvoeringsprogramma' af. ODRN adviseert en denkt mee.
De actie van de provincie Gelderland is aanleiding om ook de kpi's van onze deelnemende gemeenten tegen het licht te houden. We beogen zoveel mogelijk uniformiteit tussen de nieuwe kpi's van de provincie en die van deelnemende gemeenten.
Daar waar we kunnen gelijkschakelen, doen we dat. Mogelijk zullen we dus voorstellen een aantal nieuwe kpi's toe te voegen. Tegelijk stellen we bij de huidige set van kpi's een aantal vragen. Zijn deze nog relevant? Zijn deze door ons beïnvloedbaar? Kloppen de normen nog? Deze inventarisatie kan leiden tot een aantal bijstellingen. In het najaar van 2024 gaan we over een nieuwe/bijgestelde set kpi's met afdelingen en met deelnemers in gesprek. Bij de begroting 2026 zullen we deze presenteren.

[7] In de jaar en begrotingsstukken rapporteren we over kpi's. Met kpi's meten de voortgang naar specifieke doelen, zoals: tijdigheid en klanttevredenheid. Ook effecten van ons handelen op bijvoorbeeld lucht en bodemkwaliteit, geven we met kpi's weer. Het gaat dan om outome-indicatoren, zie daarvoor de paragraaf over outcome.

2 Uitgangspunten

Uitgangspunten begroting 2026

We willen de begroting 2026 op basis van de volgende uitgangspunten opstellen:

1. De begroting 2026 is op basis van de advieslijsten 2026;
2. De meerjarenbegroting 2026 - 2029 is op prijspeil 2026;
   We hanteren voor 2026 een indexering van 4,91%;
3. We hanteren een opslag op direct primaire inzet van 25% voor indirecte primaire inzet;
4. We gaan uit van een inhuurbudget van 20% van onze begrote salarissen plus inhuur;
5. We trekken 30% van het begrotingstotaal uit voor overhead;
6. We gaan uit van een productiviteit van 70%;
7. We streven een weerstandsratio (risico's/weerstandcapaciteit) van 0,8 na;
8. Bij salariskosten rekenen we met een anciënniteit van 10 (max -1);
9. De kapitaallasten zijn gebaseerd op de afschrijfslasten. We gaan uit van 0% rente.

Wijzigingen uitgangspunten 2026 ten opzichte van de begroting 2025

De volgende uitgangspunten zijn nieuw dan wel gewijzigd ten opzichte van de begroting 2025:

- De indexering 2026;
- We hebben de ambitie om het aandeel inhuur te verlagen van 25% in 2025 naar 20% in 2026;
- We stellen voor het percentage indirect productief te verhogen van 23% naar 25%;
- We streven een weerstandratio (risico's/weerstandcapaciteit) van 0,8 na.

We lichten deze aanpassingen toe. Ook gaan we in op de ambitie om vanaf 2026 een bedrag voor onvoorzien te ramen.
De overige uitgangspunten zijn conform begroting 2025. Een toelichting daarop kunt u lezen in de begrotingsstukken van 2025.

Indexering 2026

De indexering 2026 komt uit op: 4,91%

De indexering van de lonen en de salarissen zijn gebaseerd op de CEP van februari 2024. Met onze indexeringsmethodiek passen we een nacalculatie van de loonindex[8] toe. De berekening van de loonindex 2026 ziet in deze tabel:

[8] In 2026 houden we rekening met een nacalculatie van de lonen 2024. De vertraging van 2 jaar komt doordat de uitkomst van de CAO pas laat bekend wordt. We moeten nu al een indexeringspercentage van 2026 opgeven terwijl de loonsomstijgingen van 2025 en 2026 nog niet bekend zijn. De huidige cao loopt tot en met maart 2025. De onderhandelingen over de cao voor 2025-2026 starten begin november 2024.

Indexering 2026			
Rekenmethodiek			
Wegingsfactor loon			84%
Weginsgfactor materieel			16%
Totaal			**100%**
Voorcalculatie 2026		**Factor**	
Loonindex CEP febr 2024[9]	3,40%	0,84	2,86%
Materiële index CEP febr 2024[10]	2,60%	0,16	0,41%
Totaal voorcalc. 2026			**3,27%**
Nacalculatie loonindex 2024		**Factor**	
Loonindex	**5,85%**	0,84	4,92%
Opgenomen in BRN 2024	3,90%	0,84	-3,28%
Materiële index		geen nacalculatie	
Totaal nacalc. 2024			**1,64%**
Index begroting 2026			**4,91%**

Verlaging inhuur naar 20%

In de begroting 2025 hebben we de ambitie om de inhuur te verlagen van 25 naar 20% vanaf 2026. We houden vast aan deze ambitie. We zijn met concrete acties (waaronder het traineeprogramma) aan de slag om dit waar te maken. Ook het besluit dat de Belastingdienst gaat handhaven op de Wet DBA, de wet tegen schijnzelfstandigheid, kan ons helpen de inhuur te verlagen.

Weerstandsratio van 0,8

Ons eigen vermogen bedraagt ultimo 2023 slechts € 2 ton. Dit zullen we in 2024 mogelijk moeten inzetten als de tekortverwachting van 2024 uitkomt. Met geen of een laag eigen vermogen is ODRN niet in staat tegenvallers als gevolg van een hoge inflatie op te vangen. Dat zorgt voor veel onrust. Bij tegenvallers dient de ODRN bij haar deelnemers aan te kloppen. We streven daarom een gewenst niveau van 0,8 maal het risicobedrag na. Met dit niveau voldoen we aan de robuustheidscriterium van het ministerie van I&W. In 2025 zullen wij met een plan komen om het weerstandsratio op te bouwen. Hierbij

[9] Bijlage_04_5_CEP_2022 Middelen en bestedingen 2026 (mld euro ; mutaties per jaar in %). Lonen overheid kolom bestedingen

[10] Bijlage_04_5_CEP_2022 Middelen en bestedingen 2026 (mld euro ; mutaties per jaar in %). Prijsmutatie BBP

gaan wij uit van ons besluit Risico's en weerstandscapaciteit, welke is vastgesteld op het AB van 31 augustus 2021.

Opslag indirect inzet van 23% naar 25%

We belasten onze uurtarieven met een opslag voor indirecte inzet van 23%. Dat percentage willen we verhogen naar 25% vanaf 2026.

Het gaat veelal om inzet van medewerkers die niet rechtstreeks ten laste van een zaak geschreven worden. Omdat deze inzet zo versnipperd is, is dat niet doenlijk. Voor een nadere toelichting zie de bijlage.
De verhoging van 23% naar 25% heeft te maken met het feit dat een klein deel van de kosten vast zijn en niet automatisch meedalen met de omzetderving als gevolg van de ontvlechting van de bouwtaken. Willen we de kwaliteit op niveau houden, dan ontkomen we niet aan een beperkte verhoging van het percentage.

Bedrag voor onvoorzien

Met bijsturingsmaatregelen in het plan van aanpak robuustheid ODRN 2024 t/m 2028 (AB 29 8 2024) is ODRN tot een sluitende en reële meerjarenbegroting gekomen. We geven in dat plan aan dat het een begroting is zonder franje en zonder bedrag voor onvoorzien. Volgens de BBV moeten we echter wel een bedrag voor onvoorzien ramen. ODRN stelt zich ten doel om binnen de budgettaire kaders en met bijsturingsmaatregelen een bedrag voor onvoorzien vrij te spelen. We komen hier bij de behandeling van de begroting 2026 op terug.

Bezuinigingen

Raden en staten van onze deelnemers hebben ODRN verzocht in te gaan op de mogelijkheid om besparingen te realiseren. Gemeenten staan aan de vooravond van ingrijpende bezuinigingen, het zogenoemde een ravijnjaar 2026. Het is logisch dat ook ODRN zich inspant om besparingen te realiseren.

ODRN denkt uiteraard mee en komt terug op besparingsmogelijkheden.
Aanvullende besparingen op overhead lijken in ieder geval niet reëel. Met het terughalen van de bouwtaken verliest ODRN een flink deel van de dekking voor overhead. De gemeente Nijmegen draagt voor de jaren 2025 t/m 2027 bij aan de frictiekosten. Maar dan nog is de opgaaf groot, want overhead betreft voor deel vaste kosten die niet automatisch meeademen met daling van de omzet.

Als we de begrote overhead uit 2024 (het jaar voorafgaand aan de ontvlechting) door hadden kunnen zetten, zou er op prijspeil 2025 jaarlijks € 8,4 miljoen voor overhead beschikbaar zijn. In 2024 had de ODRN ook nog een aanvullend budget van € 8 ton voor ontwikkeluitgaven (prijspeil 2024). Deze is in de komende jaren niet beschikbaar.
De ODRN reduceert stapsgewijs de overhead van € 8,4 miljoen naar € 7 miljoen vanaf 2028, een daling van uiteindelijk € 1,4 miljoen! De gemeente Nijmegen levert voor 2025 tot en met 2027 een met bijdrage voor frictie overhead, een bijdrage waarmee we in 2025 tot en met 2027 een reële maar wel sobere begroting op kunnen stellen. We kunnen de overhead in deze jaren terugdringen, deels doordat sommige van deze kosten variabel zijn en dus automatisch dalen en deels met bijsturingsmaatregelen. Vanaf 2028 moet de

ODRN de kosten van de overhead volledig zelfstandig dragen. De dekking van de overhead in 2028 en volgende jaren kan op verschillende manieren tot stand komen. We hebben eerder aangegeven dat schaalvergroting door bijvoorbeeld een fusie de beste oplossing is om tot een verlaging van de overheadkosten te komen want ODRN is niet robuust en (te) klein om alle taken goed te kunnen bemensen. We dringen daarom aan op een spoedig besluit over een fusie met een andere omgevingsdienst.

Natuurlijk is het wel mogelijk om andere afspraken te maken over het takenpakket. Leveren we minder werk? Dan hoort daar ook een lagere afrekening bij. We wijzen er wel op dat ODRN met een omzetreductie nog minder in staat om taken goed te bemensen en uit te voeren. Ook het percentage overhead van 30% komt daarmee op termijn onder druk. Wellicht kan het opportuun zijn juist extra taken bij ODRN te beleggen. Taken die ODRN vanuit haar expertise wellicht efficiënter en ook effectiever kan uitvoeren. Dat zou winst opleveren voor zowel ODRN als voor deelnemende partijen.

Bijlage: Opslag voor indirect productief

Met de opslag voor indirect productief betalen we de inzet voor deze taken:

- Operationeel beleid
- Accountmanagement
- Werkoverleg Productief
- Coördinatie
- Procesondersteuning
- Innovatie en ontwikkeling

Het gaat om taken met een directe relatie tot primaire productie (het gaat niet om overheadtaken).

De opslag indirect productief is niet nieuw. Voor 2023 kenden we een basistarief. Dat was onderdeel van de vaste prijs producten. Vanaf 2023 hebben we de vaste prijs producten afgeschaft. We rekenen vanaf 2023 onze productie volledig af op basis van uurtarieven mét een opslag voor indirect productief. Argumenten voor deze keuze:

- transparant
- eenvoudig => beperken tijdschrijven én
- eerlijk => iedereen betaalt in principe mee

Met een opslag voor indirect productief betalen onze opdrachtgevers niet dubbel. Want met deze opslag betalen we de inzet van diverse medewerkers die geen uren schrijven. Sommige andere diensten laten indirect productieve medewerkers wel uren schrijven en/of ‘verstoppen‘ toeslagen in vaste prijsproducten.
De tarieven van ODRN zijn marktconform. Dat blijkt uit Benchmark 2024 van Seinstra & Partners. En uit een boekenonderzoek 2023 DDJ Accountants ODRA/ODRN.
Nadeel van een procentuele opslag is dat deze automatisch mee ademt met omzetschommelingen terwijl indirect productieve inzet deels ook vaste kosten betreft. Daarin schuilt een kwetsbaarheid. Bij een systematiek van normfinanciering heffen we deze kwetsbaarheid op. Normfinanciering is onze stip op de horizon. We komen hier in de perspectiefnota 2027 en bij de begroting 2027 op terug.