



KADER OPSTELLING BEGROTING 2026 EN MEERJARENRAMING 2027-2029

Aanleiding

In het voorjaar van 2025 dient ODVeluwe de ontwerp-programmabegroting 2026 voor te leggen aan de deelnemers om hen in de gelegenheid te stellen daarop een zienswijze kenbaar te maken. Voor de opstelling van de betreffende begroting is het van belang vooraf helderheid te verkrijgen over welke kaders bij opstelling worden gehanteerd. Deze notitie beoogt de gewenste duidelijkheid te verschaffen en geeft een overzicht van ontwikkelingen die in dit verband als relevant worden beschouwd.

Datum
12 december 2024

Volgens artikel 58b van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) zendt het dagelijks bestuur vóór 30 april voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting wordt opgesteld, de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van de deelnemende provincies. In de notitie worden de ontwikkelingen geschetst die in het komende jaar of de jaren daarna kunnen leiden tot een wijziging in de exploitatie van ODVeluwe, zoals in de bedrijfsvoering of in het aanbod van producten richting de deelnemers. Deze notitie vormt hiermee in wezen het startpunt van de P&C-cyclus.

Pagina
1 van 19

Budgettaire context opdrachtgevers

ODVeluwe is een moderne en robuuste omgevingsdienst, die vanuit eigen overtuiging, visie en kracht werkt. ODVeluwe voldoet aan de landelijke eisen en verwachtingen en draagt bij aan de huidige én toekomstige maatschappelijke vraagstukken en opgaven. ODVeluwe geeft hieraan uitvoering in afstemming met de opdrachtgevende besturen van gemeenten en provincie. Het opstellen van de begroting 2026 van ODVeluwe kan daarom vanzelfsprekend niet los worden gezien van de (budgettaire) reikwijdte van opdrachtgevers.

Specifiek ten aanzien van begrotingsjaar 2026 e.v. is vanuit deelnemers signaleerd dat zij door een terugval in rijksmiddelen voor 2026 extra moeite moeten doen om tot een sluitende begroting te komen. In dit verband is niet uitgesloten dat er ook bij ODVeluwe wordt aangeklopt om een aandeel te leveren bij de opgave waar de gemeente voor staat.

Ook in deze situatie geldt dat ODVeluwe aan zichzelf en alle stakeholders verplicht is om in te staan voor uitvoering van onze wettelijke taken conform de richtlijnen vanuit het Interbestuurlijk programma Versterking VTH milieu (robuustheid, mensen, draaiuren etc.) en de Kwaliteitscriteria 3.0 die daar onlosmakelijk bij horen.

Als natuurlijk samenwerkingspartner van de opdrachtgevers is ODVeluwe uiteraard bereid om met opdrachtgevers mee te denken hoe er in deze situatie kan worden meebewogen.

Opzet en leeswijzer

De inhoud van dit document betreft de door het DB aan het AB voorgestelde uitgangspunten voor de opstelling van de begroting 2026, gericht op het goed vormgeven van het eigenaarschap en opdrachtnemerschap van ODVeluwe. Hierbij staat realisatie van de met de oprichting van ODVeluwe beoogde doelen centraal in taken/opgaven en de daartoe benodigde middelen. De notitie beoogt een overzicht te geven van ontwikkelingen ten aanzien van de taken van ODVeluwe en betekenis hiervan voor de bedrijfsvoering en de daarvan af te leiden deelnemersbijdragen.

In deze uitgangspuntennotitie wordt onderscheid aangebracht in:

- Ontwikkelingen rondom de dienstverlening van ODVeluwe en met mogelijke relevantie voor de begroting 2026 e.v.
- Financieel-technische uitgangspunten voor de financiële begroting.
- Planning bestuurlijke behandeling.

Verwacht wordt dat de op deze kaders gebaseerde ontwerpbegroting vóór 30 april wordt aangeboden aan de deelnemers. Overeenkomstig de Wgr worden de deelnemers in de gelegenheid gesteld om voor de definitieve vaststelling van de begroting hun eventuele zienswijze daarop naar voren te brengen bij het bestuur. Voor de planning omtrent de bestuurlijke behandeling verwijzen wij verder naar de laatste pagina van dit document.

Inhoudsopgave

Datum
12 december 2024

Ontwikkelingen	5	Pagina 3 van 19
Versterking landelijk VTH-stelsel milieu	5	
Robuustheid	5	
Kwaliteit	5	
Meerjarig innovatieprogramma	6	
Weerstandscapaciteit	6	
VTH-financieringssystematiek	6	
Visitatie	7	
Algemene ontwikkelingen taakvolume en kwaliteit	8	
Omvang werkprogramma / capaciteitsbehoefte	8	
Taakmutaties	8	
Programma 1. Vergunningverlening	9	
Effecten Omgevingswet	9	
Programma 2. Toezicht & Handhaving	9	
Effecten Omgevingswet	9	
Wet werkgebonden personenmobiliteit (WPM)	9	
Uniform regionaal VTH-beleid	10	
Kwaliteitscriteria 3.0	10	
Datagestuurd werken	10	
Programma 3. Advies	11	
Effecten Omgevingswet	11	
Natuur & ecologie	11	
Externe veiligheid, geur en luchtkwaliteit	11	
Programma 4. Samenwerking omgevingsdiensten	12	
Samenwerkingstaken Gelderse omgevingsdiensten	12	
Omgevingsdienst NL	12	
Toekomstig beeld omgevingsdiensten Gelderland	12	
Programma 5. Projecten & Programma's	13	
Projecten & Programma's vs. Advies	13	
Taken met structurele omvang, maar incidenteel gefinancierd	13	
Tariefstelling projectopdrachten	14	
Samen Sterk in Gelderland ('groene' handhaving)	15	
Bedrijfsvoering	16	

Financieel-technische uitgangspunten..... 17

 Algemene uitgangspunten 17

 Loonkosten - grondslag en indexatie 17

 Materiële kosten - grondslag en indexatie 18

Planning bestuurlijke behandeling begroting 2026 19

Ontwikkelingen

Datum
12 december 2024

Pagina
5 van 19

Versterking landelijk VTH-stelsel milieu

Als wettelijk verplichte Gemeenschappelijke Regeling staat ODVeluwe niet op zichzelf, maar handelt in de context van zowel landelijke kaders als in het belang van lokale opgaven van de deelnemers.

In de afgelopen periode heeft landelijk het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel milieu (IBP-VTH) veel aandacht gekregen. Hoewel het programma strikt formeel gezien inmiddels is geëindigd, is het stof daarvan nog niet volledig neergedaald. De komende periode zal er daarom nog nadrukkelijk aandacht worden besteed aan meerdere aspecten die hier al dan niet direct uit voortvloeien en doorwerking hebben in de exploitatie van ODVeluwe.

Robuustheid

Vanuit het IBP-VTH zijn eisen gesteld aan de robuustheid van de omgevingsdienst. Alle omgevingsdiensten hebben in 2023 een zelftoets uitgevoerd. De conclusie is dat ODVeluwe robuust is als de benodigde acties die voortvloeien uit de toetsing ook worden geëffectueerd. ODVeluwe heeft hiertoe een plan van aanpak opgesteld dat zich richt op die onderdelen waar met de fusie op 1 januari 2024 nog niet aan werd voldaan. Op 12 september 2024 heeft het Algemeen Bestuur de update van dit plan van aanpak vastgesteld. Beide plannen zijn aangeboden aan het Ministerie van IenW. De verwachting is dat ODVeluwe per 1 april 2026 robuust is. Een aantal hiervoor belangrijke 'harde' parameters is al verwerkt in de voorgaande begroting 2025, die als basis dient voor de op stellen begroting 2026. Voor de komende tijd ligt de nadruk op uitwerking en uitvoering van plannen om nadere invulling te geven aan de doelstellingen inzake robuustheid zoals innovatie, opleiding en datagestuurd werken.

Voor zover in de voorgaande begroting nog niet is voldaan aan de vereisten van het IBP-VTH en de daaruit voortvloeiende robuustheidscriteria zullen de daaraan verbonden onderdelen op het vanuit het Rijk vereiste (minimum)niveau worden gebracht. Hierbij wordt gehandeld overeenkomstig de uitgangspunten zoals vastgelegd in het plan van aanpak robuustheid ODVeluwe.

Kwaliteit

ODVeluwe is volop bezig met de verdere professionalisering van de kwaliteit van de organisatie en de uitvoering van onze taken. De realisatie hiervan loopt langs verschillende sporen.

Op het gebied van VTH-beleid leggen we de basis voor de vaststelling van uniform beleid. Daarnaast stelt het Dagelijks Bestuur op 28 november a.s. het uitvoeringsprogramma 2025 vast, waarin o.m. is opgenomen dat op uniforme wijze risicogericht gestuurd wordt in de uitvoering. In 2025 wordt een uniforme regionale uitvoerings- en handhavingsstrategie opgesteld, waarmee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting en richten we een sluitende beleidscyclus in.

Het "Project Processen" heeft tot doel om te komen tot heldere en uniforme procesbeschrijvingen, waarmee we de samenwerking en kwaliteit verbeteren. Een goede PDCA-cyclus (Plan, Do, Check, Act) zorgt ervoor dat de processen ook in de toekomst actueel blijven.

Bij het werven van nieuwe medewerkers houden we rekening met het voldoen aan de bij de functie horende kwaliteitscriteria; uiteraard werven we

medewerkers die hier al zo veel mogelijk aan voldoen. Indien nodig bieden we een opleidingstraject en begeleiding aan om te gaan voldoen aan de gestelde eisen die horen bij de functie. Op basis van een nadere analyse en een maatregelenplan zal een opleidingsplan worden geschreven om de medewerkers nog in 2025 aan de criteria te laten voldoen. Onderdeel van dit opleidingsplan is het opstellen van een permanente her- en bijscholingscyclus. Hieraan wordt invulling gegeven binnen de op grond van het IBP-VTH reeds in de voorgaande begroting structureel geraamde opleidingskosten.

Meerjarig innovatieprogramma

Voor de omgevingsdiensten gelden nieuwe eisen wat betreft robuustheid. Nieuw is dat van omgevingsdiensten wordt verwacht dat men beschikt over voldoende innovatiekracht- en capaciteit. Onder innovatie verstaat men (bron: IBP-VTH, Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten, 15 juni 2023 Eindnotitie) het tijdig en adequaat ontwikkelen van producten en diensten met het oog op toekomstige opgaven. In dat kader kan gedacht worden aan innovatie van de VTH-dienstverlening of de bijbehorende bedrijfsvoering. Hiernaast valt ook te denken ook aan productontwikkeling op het gebied van duurzaamheid, circulariteit, energiecongestie, klimaatadaptatie, flora en fauna, stikstof, geur etc.

In overeenstemming met de eisen vanuit het IBP-VTH is in de voorgaande begroting reeds het structureel vereiste budget voor innovatie geraamd. Op dit moment is de inzet en financiering op de genoemde onderwerpen vooral gericht op de feitelijke realisatie van de huidige producten en diensten en niet zozeer op het (door)ontwikkelen van de producten en dienstverlening an sich. Via het meerjarige innovatieprogramma worden doelen gesteld voor de gewenste doorontwikkeling, met het oog hierop als dienst een grotere bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving te bieden.

Weerstandscapaciteit

Het IBP-VTH stelt met het oog op robuustheid als eis dat de weerstandscapaciteit zodanig is dat exploitatierisico's voor minimaal 80% kunnen worden opgevangen. De in de begroting 2025 gekwantificeerde bedrijfsvoeringsrisico's bedragen in totaal afgerond € 310.000. Uitgaande van een vergelijkbare omvang van bedrijfsrisico's betekent dit dat ODVeluwe in 2026 een buffer moet hebben van circa € 250.000. Door het tot nu toe ontbreken van een reservepositie bestaat de weerstandscapaciteit momenteel alleen uit de post onvoorzien (t.w. 1% van de omzet, i.c. circa € 170.000). In het kader van opstelling van zowel de jaarrekening 2024 als de begroting 2026 e.v. zal de risicopositie worden geactualiseerd. Voor zover hier op basis van de jaarrekening 2024 nog geen sprake van is, wordt in de begroting indien nodig een toevoeging aan de algemene reserve opgenomen om aan dit robuustheidscriterium te voldoen.

VTH-financieringssystematiek

Op 20 juli 2024 is in het Bestuurlijk Overleg IBP-VTH de notitie Financieringssystematiek omgevingsdiensten vastgesteld. Genoemde notitie beschrijft een financieringssystematiek voor omgevingsdiensten als basis voor een robuuste taakuitvoering. In de notitie is de verwachting uitgesproken dat de systematiek met ingang van boekjaar 2026 operationeel kan zijn. Tegelijk wordt er in het implementatieadvies dat onderdeel vormt van de betreffende notitie van uitgegaan dat via landelijke expertteams eerst

nadere ontwikkeling noodzakelijk is, alvorens er regionaal tot implementatie kan worden overgegaan. Gelet op de op dit moment ontbrekende duidelijkheid, is het voor de nu op te stellen begroting 2026 niet haalbaar om de genoemde financieringssystematiek op dit moment al door te voeren.

Datum
12 december 2024

Pagina
7 van 19

Onderscheid basistaken en plustaken

Tussen de Gelderse omgevingsdiensten is de afspraak gemaakt dat onze werkzaamheden worden ondergebracht in de programma's vergunningverlening, toezicht & handhaving, advies, stelseltaken en projecten. Vanuit het IBP is een extra 'dimensie' naar voren gekomen, doordat voor het bepalen van het robuustheidscriterium 'omzet in €' wordt uitgegaan van een indeling in: basistaken, milieu gerelateerde plustaken, overige plustaken, projecten en bedrijfsvoering. Tot op heden is de sturing en verantwoording van ODVeluwe niet specifiek ingericht op het onderscheiden van basistaken en plustaken, omdat dit eerder geen rol van betekenis speelde. Er dient nog nader te worden beoordeeld in welke mate het nodig is om in de inrichting en opzet van de administraties wijzigingen aan te brengen om voornoemde onderverdeling op een betrouwbare wijze te kunnen aanbrengen. Dit houdt tevens verband met de opbouw van de producten- en dienstencatalogus (PDC) en de daarin gehanteerde definities en afbakening.

Met betrekking tot het voorgaande is het vertrekpunt dat er gewacht wordt op nadere landelijke richtlijnen of sturing m.b.t. de PDC zoals die voortvloeit uit de (pilots in het kader van de) implementatie van de landelijke VTH-financieringssystematiek. Zodra er langs die weg meer duidelijkheid is verkregen over de opgave willen wij overgaan tot de noodzakelijke administratieve aanpassingen. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat we als OD zelf het wiel gaan uitvinden. Ook wordt hiermee het risico beperkt dat er door wijzigingen op landelijk niveau binnen korte tijd opnieuw wijzigingen moeten worden aangebracht. Herhaaldelijke wijzigingen ondergraven de waarde van de bedrijfsinformatie en dat willen we zoveel mogelijk voorkomen. In dit verband blijven wij vooralsnog uitgaan van de huidige indelingen. Zo kunnen wij over de eerste periode van ODVeluwe beschikken over minder gefragmenteerde bedrijfsinformatie. Effectief houdt dit in dat in de begroting 2026 vooralsnog geen onderscheid wordt aangebracht in basistaken en plustaken.

Visitatie

Stelselbreed wordt invulling gegeven aan visitatie. Met dit instrument wordt uitvoering gegeven aan pijler 6 (Monitoring kwaliteit milieutoezicht) van het IBP-VTH. De visitatie van ODVeluwe vindt eind 2024 plaats. Ter voorbereiding op de visitatie vindt een zelfevaluatie plaats; naar aanleiding van de visitatie zal er waar nodig een verbeterplan worden opgesteld. De tot op heden vanuit de hiervoor genoemde trajecten onderkende actiepunten vertonen grote overlap met het eerder opgestelde Inrichtings- en implementatieplan ODVeluwe dat voortvloeit uit de fusie als zodanig.

Algemene ontwikkelingen taakvolume en kwaliteit

Datum
12 december 2024

Pagina
8 van 19

Omvang werkprogramma / capaciteitsbehoefte

Hoewel de voorgaande begroting al wel was opgesteld overeenkomstig de daarvoor geldende opzet en principes vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), bevatte de voorgaande begroting weinig specifieke informatie over de doelstellingen in omvang van dienstverlening. Voor dat moment was dat een logisch gevolg van de recente opstart van ODVeluwe. In de begroting 2026 zal meer informatie worden gegeven over welke productie er voor de geraamde kosten en bijdragen kan worden verwacht.

De begroting 2026 van ODVeluwe wordt gebaseerd op de continuering van de met de deelnemers voor 2025 overeengekomen dienstverlening en deelnemersbijdrage. De basis hiervan is vastgelegd in de begroting 2025. In de daarmee samenhangende Samenwerkingsovereenkomst (SWO) wordt de omvang van de dienstverlening en verdeling van de inzet op de verschillende thema's nader gedefinieerd. De SWO moet hierbij tenminste de uitvoering van de wettelijke taken weerspiegelen.

Het cumulatief van de in de SWO 2025 vermelde productie per deelnemer vormt de grondslag voor de in de begroting 2026 op te nemen lasten en baten. Indien relevant wordt dit gecorrigeerd voor met de deelnemers overeengekomen mutaties in taken dan wel bijdragen.

De benodigde formatie en toewijzing daarvan aan de programma's worden geraamd overeenkomstig de SWO 2025, met inachtneming van wijzigingen vanuit o.a. projectopdrachten indien/zover deze al bekend zijn.

Het is denkbaar dat m.n. de benodigde personele capaciteit wijzigt onder invloed van bijv. door de deelnemers te maken beleidskeuzes, herinrichting van processen, mutaties in de samenstelling van het bedrijvenbestand c.q. de omzetting naar milieubelastende activiteiten, risicoprofilering of benodigde controlefrequenties. Als vanuit dergelijke ontwikkelingen blijkt dat de begrote personele inzet ontoereikend is voor de realisatie van de beoogde productie, dan volgt hiervoor een afzonderlijk voorstel.

Taakmutaties

Aanvullende / nieuwe taken worden enkel aan de begroting toegevoegd als voor uitvoering van die taak/taken opdracht is ontvangen van de betrokken bevoegde gezagen (i.c. colleges). Dit betreft o.a. (maar niet alleen) de uitvoering van nieuwe gemeentelijke taken op het gebied van bodem, geluid, externe veiligheid en ecologie. ODVeluwe kan aan die gewenste uitvoering alleen gestalte geven als de opdrachtgevers hiervoor de bijbehorende aanvullende middelen beschikbaar stellen. Voor zover ODVeluwe voor de betreffende taken via de primaire begroting 2026 geen lasten en baten heeft opgevoerd, dient aan de betreffende taak tijdelijk invulling te worden gegeven via een aanvullende projectovereenkomst (PO) die vervolgens structureel kan worden overgenomen in een volgende begroting.

Onder de afzonderlijke programma's zullen relevante wettelijke wijzigingen m.b.t. de taakuitvoering worden benoemd.

Onder taakmutaties dienen ook te worden begrepen de effecten van wijzigingen in processen, volumeontwikkelingen, kentallen etc. van reeds eerder gedefinieerde dienstverlening. Door de recente inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ervaringscijfers onder dit wettelijke regime momenteel

nog slechts beperkt beschikbaar. Het is goed om op te merken dat het denkbaar is dat met name de benodigde personele inzet wijzigt onder invloed van bijv. door de deelnemers nader te maken beleidskeuzes, herinrichting van processen, mutaties in de samenstelling van het bedrijvenbestand c.q. de omzetting naar milieubelastende activiteiten, risicoprofilering of benodigde controlefrequenties. Indien aan de orde zal met de ambtelijk opdrachtgevers nadere afstemming plaatsvinden over de wijze waarop dergelijke wijzigingen vertaald worden naar het werkprogramma van ODVeluwe.

Programma 1. Vergunningverlening

Effecten Omgevingswet

De komst van de Omgevingswet verandert een aantal zaken waar het de systematiek van het reguleren van milieubelastende activiteiten (MBA's) betreft. In hoofdlijnen gaat het om;

- verdere verschuiving van vergunningplicht naar meldplicht;
- actieve invulling geven aan participatie bij het proces van besluitvorming
- vergunningplicht of meldingsplicht wordt gezien vanuit specifieke milieubelastende activiteiten en niet langer op 'inrichtingsniveau'.
- waar onder de Wabo één vergunning of één melding (en soms beiden) aan de orde was, geldt onder de Omgevingswet per MBA een vergunnings-, meldings- of informatieplicht. Dit maakt dat er meerdere aanvragen c.q. meldingen voor 1 bedrijf ingediend moeten worden.

Deze wijzigingen zullen impact hebben op de benodigde inzet waar het vergunningverlening betreft. In 2024 is slechts beperkt inzichtelijk geworden wat deze wijzigingen in de praktijk betekenen. Het merendeel van de afgeronde vergunningzaken betrof namelijk nog procedures onder het oude regime van de Wabo.

Hoewel verwacht wordt dat er minder vergunningaanvragen zullen worden ingediend, wordt er vooralsnog geen teruggang in formatie voorzien.

Verwacht wordt namelijk dat de toegenomen complexiteit (ook voor initiatiefnemers) de lagere inzet als gevolg van de terugloop in het aantal vergunningprocedures teniet doet.

Programma 2. Toezicht & Handhaving

Effecten Omgevingswet

Onder de omgevingswet is op een aantal bodemtaken sprake van een bevoegdheidswissel van provincie naar gemeenten. Het betreft met name toezichttaken bij graaf- en saneringswerkzaamheden. Met de deelnemers worden nadere afspraken gemaakt over de uitvoering van deze aanvullende werkzaamheden.

Wet werkgebonden personenmobiliteit (WPM)

Op 1 juli 2024 is het 'Besluit CO2-reductie werkgebonden personenmobiliteit' in werking getreden. Bedrijven met 100 of meer medewerkers zijn verplicht om jaarlijks te rapporteren over de werkgebonden personenmobiliteit (WPM) binnen hun organisatie. Uiterlijk op 30 juni 2025 moet door deze bedrijven de eerste rapportage worden ingediend bij het RVO.

Het toezicht op de WPM valt onder het basistakenpakket en dit betekent dat de uitvoering door onze deelnemers bij de omgevingsdienst belegd moet worden. Deze taken vormen echter nog geen onderdeel van de begroting 2025 e.v. wat betekent dat voor het komende jaar de opdracht en financiële kaders vastgelegd moeten worden in een aanvullende projectovereenkomst (PO). Het uitgangspunt is dat deze taak m.i.v. 2026 wordt geïntegreerd in de reguliere begroting.

Vanuit de Rijksoverheid is aangegeven dat een vergoeding van € 100 per bedrijf wordt gehanteerd en dat gemeenten die vergoeding via de CDOKE-gelden ontvangen. Binnenkort wordt vanuit het RVO een definitief overzicht ontvangen van alle bedrijven met >100 werknemers binnen ons werkgebied, die mede als basis zal dienen voor de raming van de uitvoeringskosten. Hiernaast wordt een raming gemaakt van alle kosten om tot implementatie van deze nieuwe basistaak te komen (inrichten processen, opleiding, voorlichting, etc.). Ook deze kosten komen in aanmerking voor vergoeding vanuit de CDOKE-gelden en worden opgenomen in de PO's voor het 1e uitvoeringsjaar (2025).

Uniform regionaal VTH-beleid

Uit het onderzoek van de Commissie van Aartsen, mede aanleiding tot het IBP-VTH, is gebleken dat de uitvoering van toezicht & handhaving landelijk gezien in het verleden niet altijd de kwaliteit had die nodig is met het oog op een gezonde en veilige leefomgeving. Met het oog op een efficiënte en kwalitatief hoogstaande uitvoering van de wettelijke taken is het proces opgestart om in 2025 te komen tot een uniforme regionale uitvoerings- en handhavingstrategie. Het is van belang dat hierbij ook aandacht wordt besteed aan harmonisatie van de uitvoeringspraktijk van bijv. bezwaar en beroep. Voor enkele gemeenten wordt door ODVeluwe het gehele proces rondom bezwaar en beroep verzorgd, dit in lijn met het uniforme mandaat aan ODVeluwe. Het uitgangspunt van ODVeluwe is dit uiteindelijk voor alle deelnemende gemeenten op gelijke wijze te verzorgen (streven naar uniformiteit en onafhankelijkheid).

Kwaliteitscriteria 3.0

Door de fusie, de Omgevingswet, nieuwe afspraken binnen Gelderland en het IBP-VTH is er een verandering van het werkveld van toezicht & handhaving opgetreden. Tot en met 2024 zijn de zwaardere taken door de ODRA opgepakt en is een heel groot deel van het reguliere toezicht uitgevoerd door externe leveranciers. Vanaf 2025 wordt minstens 80% van het werk uitgevoerd door eigen medewerkers. Om deze taken robuust en volgens de kwaliteitscriteria uit te voeren wordt in 2025 en 2026 forse ingezet op verwerving en behoud van kennis en kwaliteit. Die taken waarbij niet voldaan kan worden aan de kwaliteitscriteria mogen namelijk niet door de ODVeluwe worden uitgevoerd. Begin 2025 wordt geïnventariseerd welke opleidingen en trainingen nodig zijn om hier aan te voldoen. Algemene uitgangspunt is dat hieraan invulling wordt gegeven binnen de op grond van het IBP-VTH reeds in de voorgaande begroting structureel geraamde opleidingskosten.

Datagestuurd werken

Er moet een inhoudelijke doorontwikkeling komen op datagericht toezicht. Hiervoor moet eerst een inhaalslag plaatsvinden op het vastleggen van data. Daarna moet datagericht toezicht gecombineerd worden met administratief

toezicht, zo mogelijk met de inzet van andere middelen, zoals AI. De mogelijkheden met digitale checklisten en automatische brieven moeten volop benut gaan worden. Door een eenmalige investering kan veel tijd gewonnen, die op zijn beurt vervolgens wordt ingezet om deze aan de benodigde kwaliteitsverbetering te besteden. Hieraan kan invulling worden gegeven binnen de kaders van het reeds bij voorgaande begroting structureel geraamde innovatiebudget.

Datum
12 december 2024

Pagina
11 van 19

Voor het uitvoeren van controles zijn ten allen tijde archiefdossiers nodig. De (digitale) beschikbaarheid van die dossiers is zeer beperkt. Voor een goede uitvoering van het werk is een herbezinning nodig op de wijze van archivering. Deze moet in 2026 zijn beslag krijgen. Hoewel dit een forse investering kan betekenen, scheelt dit per toezichtdossier gemiddeld 3 uur (digitaal) zoekwerk. Ook hier geldt het vertrekpunt dat de benodigde verbetering wordt gerealiseerd binnen de kaders van het reeds eerder aangehaalde innovatiebudget.

Programma 3. Advies

Effecten Omgevingswet

Op onderdelen hebben de aan ODVeluwe deelnemende gemeenten zich uitgesproken uitvoering van extra taken bij ODVeluwe te willen beleggen. Prominent voorbeeld betreft de uitvoering van bodemtaken waarvan het bevoegd gezag is verschoven van de provincie naar de gemeenten. Voor 2024 zijn voor de uitvoering van aanvullende bodemadviestaken (w.o. planadvisering en bodemloket) met alle deelnemers projectovereenkomsten afgesloten. Hetzelfde staat ons te doen voor 2025. Het is onze bedoeling deze taakuitvoering vanaf 2026 structureel in de begroting op te nemen. Ook ten aanzien van o.a. de basis geluidemissie en externe veiligheid geldt dat met opdrachtgevers nadere afspraken moeten worden gemaakt en dat dit in de accountgesprekken wordt betrokken.

Natuur & ecologie

Met de komst van de Omgevingswet is de verplichte aanhakingswet voor natuur komen te vervallen. Dat betekent dat een initiatiefnemer nu te maken heeft met twee loketten: Voor zaken rondom de omgevingswet moet men richting de gemeente en voor het onderdeel Natuurwetgeving moet men formeel naar de provincie. We zien echter dat gemeenten (naar ons oordeel verstandig) toch veelal ook de natuurtoets ter advies bij ons neerleggen. Dit helpt om moeilijkheden in ruimtelijke plannen tijdig te signaleren en hierop bij te sturen. Wat dit op lange termijn betekent voor onze inzet op ecologie is nog ongewis. Wel zien we een in belangrijke mate toename van adviesaanvragen of hulpvragen van gemeenten rondom stikstofdossiers.

Externe veiligheid, geur en luchtkwaliteit

We zien dat gemeenten in toenemende mate advies vragen omtrent zaken rondom externe veiligheid, geur en luchtkwaliteit. De komende jaren blijven we stevig monitoren om te bezien of deze wijzigingen passen binnen de reguliere SWO-afspraken of aanvullende capaciteit vragen.

Programma 4. Samenwerking omgevingsdiensten

Datum
12 december 2024

Pagina
12 van 19

De wijze waarop omgevingsdiensten samenwerken is in de huidige tijd nadrukkelijk onderwerp van gesprek. Naast het uitgangspunt dat elke omgevingsdienst zelfstandig robuust is, is er op verschillende fronten sprake van samenwerking tussen omgevingsdiensten op regionaal en in toenemende mate ook landelijk niveau. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zaken op het gebied van bedrijfsvoering en opleiding van personeel.

Samenwerkingstaken Gelderse omgevingsdiensten

De Gelderse omgevingsdiensten hebben onderling afspraken gemaakt over de uitvoering van samenwerkingstaken. De kosten en opbrengsten die hiermee verband houden worden geraamd conform de hierover in onderling verband gemaakte afspraken.

Omgevingsdienst NL

Naast het verband met de Gelderse omgevingsdiensten verbindt de vereniging Omgevingsdienst NL (ODNL) alle Nederlandse omgevingsdiensten en haar stakeholders met elkaar. De vereniging fungeert als centrum voor het verzamelen, bundelen, ontwikkelen en delen van kennis omtrent de taakuitvoering op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de Omgevingswet. Mede vanuit de ontwikkelingen ingezet door het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel milieu is er gaandeweg sprake van een verschuiving van accent van Gelderse samenwerking naar meer landelijke samenwerking via ODNL en een sterkere positionering van ODNL als brancheorganisatie. Een voorbeeld hiervan is het gezamenlijk inkopen van opleidingen via ODNL Academie en gezamenlijk optrekken voor de aanbesteding van dienstverlening op de VTH-applicatie. Enerzijds betekent dit dat de verwachting is dat de uitvoeringskosten voor de eerdere stelseltaken naar verwachting dalen, anderzijds stijgen de kosten voor deelname aan ODNL. ODVeluwe heeft de ambitie uitgesproken om deze omslag zoveel mogelijk budgettair neutraal te laten verlopen. Gesprekken over de betekenis hiervan voor de taakuitoefening binnen de Gelderse omgevingsdiensten vinden momenteel nog plaats.

Toekomstig beeld omgevingsdiensten Gelderland

Mede onder invloed van de hiervoor beschreven ontwikkelingen vindt er discussie plaats over het aantal omgevingsdiensten in Gelderland. Het feit dat ODVeluwe voortkomt uit een eerdere fusie en met een solide plan verder werkt aan de zelfstandige robuustheid, betekent niet dat de ogen kunnen worden gesloten voor de landelijke tendens van verder opschalen. Vanzelfsprekend wil ODVeluwe zich in dit verband opstellen als constructieve gesprekspartner. Voor de begroting 2026 is het te vroeg om al conclusies te verbinden aan dergelijke ontwikkelingen. Dit betekent dat voor de begroting 2026 de verwachting is dat ODVeluwe in ongewijzigde samenstelling uitvoering geeft aan de aan haar opgedragen dienstverlening.

Programma 5. Projecten & Programma's

Datum
12 december 2024

Pagina
13 van 19

Het programma P&P betreft het uitvoeren van projectmatige en programmatische werkzaamheden, die geen onderdeel zijn van reguliere taakuitoefening zoals overeengekomen in de SWO. Opdrachten die geen onderdeel zijn van de primaire begroting, maar waarvoor in de loop van het jaar een afzonderlijke projectovereenkomst wordt gesloten, worden in dit programma verantwoord. Het zou in die zin op dit programma vooral moeten gaan om specifieke budgetten voor bijv. productontwikkeling en innovaties.

Projecten & Programma's vs. Advies

In praktische zin bestaat de tot op heden bij voorbaat op dit programma geraamde projectomzet voornamelijk uit omzet afkomstig van raamcontracten met gemeente Apeldoorn. Nader bekeken moet worden of deze raamcontracten naar hun aard wezenlijk anders zijn dan de afspraken t.a.v. programma Advies zoals die m.n. voor het noordelijke deel van ODVeluwe onderdeel vormen van de begroting. Mogelijk vormt dit aanleiding om kosten en omzet te verschuiven tussen de programma's. Zo werken wij als onderdeel van dit programma en ook onder de noemer van programma Advies momenteel bijvoorbeeld aan menukaarten voor gemeenten voor het thema ecologie en stikstof als ook energie, duurzaamheid en circulariteit. Op de programma's zelf is dit nu echter niet direct zichtbaar c.q. specifiek gelabeld. Naar de toekomst toe is het voor ODVeluwe relevant om de vraag en opgave zo mogelijk in een eerder stadium explicieter te kunnen labelen. Hiermee wordt ODVeluwe in de gelegenheid gesteld om de met het oog op de gewenste dienstverlening benodigde kennis en expertise beter te organiseren. Dit betekent dat ODVeluwe met deelnemers in gesprek gaat over de in deze optiek gewenste programmering en een eenduidige vertaling hiervan naar de begrotingsprogramma's.

Taken met structurele omvang, maar incidenteel gefinancierd

Gezien het hiervoor genoemde vertrekpunt bevat dit programma in structurele zin weinig werkzaamheden (kosten/omzet) die op voorhand kunnen worden geraamd. Tegelijk levert de omzet binnen dit programma in de realisatie een belangrijke bijdrage aan het voldoen aan het omzetcriterium vanuit het IBP-VTH. Vanuit dit perspectief is het relevant om structurele volumes van dienstverlening (i.c. een vaste massa van wat er jaarlijks aan incidentele opdrachten bij ODVeluwe wordt belegd) ook feitelijk structureel onderdeel van de begroting te laten zijn. Dit geldt in het bijzonder zover het milieugerelateerde plustaken betreft. Het is daarom relevant dat opdrachtnemer en opdrachtgevers periodiek met elkaar in gesprek zijn over het opdrachtvolume en hierop evalueren.

We constateren dat taken die in eerste instantie incidenteel gefinancierd zijn, gezien hun looptijd van meer dan drie jaar in de praktijk toch structureel van aard zijn. Voorbeelden van taken die incidenteel zijn gefinancierd:

- Toezicht en handhaving Energielabel C kantoorgebouwen
- EML-controles (Energie Maatregelen Lijst energiebesparing)
- Taken met betrekking tot ondermijning
- Taakmutaties als gevolg van de Omgevingswet

Vaak start de uitvoering van een nieuwe taak aanvankelijk met een incidenteel aanvullende projectovereenkomst totdat deze structureel in de begroting kan worden opgenomen. Bij het aangaan van projectovereenkomsten is het daarom relevant dat afspraken worden gemaakt of de betreffende taak structureel in de begroting kan worden opgenomen.

Datum
12 december 2024

Pagina
14 van 19

Wat betreft een aantal van de hier bedoelde taken dient er nog harmonisatie plaats te vinden tussen de OD en de deelnemers van de respectievelijke fusiepartners. Concreet voorbeeld is dat gemeenten op de Noord-Veluwe structureel bijdragen voor uitvoering van energiecontroles, waar gemeenten in het werkgebied Veluwe-IJssel de betreffende inzet nog middels projectovereenkomsten hebben gefinancierd. De betreffende inzet strekt zich inmiddels uit over een periode van meer dan zes jaar en is in dat opzicht als structureel te beschouwen. Ook is de verwachting dat de betreffende taken m.i.v. 2027 een wettelijke basistaak vormen waardoor deelnemers verplicht zijn de uitvoering hiervan bij de omgevingsdienst te beleggen. Voor uitvoeringsjaar 2025 zullen via een aanvullende projectovereenkomst nadere afspraken worden vastgelegd over uitvoering van deze werkzaamheden. Beoogd is hierbij ook afspraken te maken over structurele toevoeging van deze taken m.i.v. 2026.

Door over deze inzet structurele afspraken te maken kunnen jaarlijks terugkerende discussies over incidentele financiering worden voorkomen. Bij een daadwerkelijk structureel gemaakte opgave kan ODVeluwe voor deze taken bovendien vaste krachten aannemen, wat weer een positieve bijdrage levert aan het borgen van kennis in de regio.

In verband met het voorgaande is het van belang om op te merken dat diverse gemeenten reeds met ODVeluwe in gesprek zijn om incidentele budgetten voor opdrachten om te buigen naar een structurele bijdrage in de begroting van ODVeluwe. Overigens ligt het voor de hand dat dergelijke structurele inzet gezien het eigenlijke karakter van het programma P&P eerder onderdeel zal vormen van m.n. de programma's Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving dan wel Advies.

Het structureel maken van de hiervoor bedoelde inzet levert naar verwachting een positieve bijdrage aan de leveringszekerheid van ODVeluwe en het bijbehorende kostprijsniveau. Ook maakt het structureel opnemen van inzet het mede mogelijk om toe te werken naar een hogere bezettingsgraad, wat in het licht van het IBP Versterking VTH-stelsel milieu één van de eisen is betreffende de robuustheid. Wél dient hierbij in ogenschouw te worden genomen dat het uiteraard van belang is dat er uiteraard sprake is van onderscheid in specifieke vakkennisgebieden. Een weliswaar vaste massa in aanvullende omzet is hierbij niet altijd terug te voeren op inzet van dezelfde discipline(s). Bij het actualiseren van afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is het van belang dit aspect voldoende in ogenschouw te nemen.

Tariefstelling projectopdrachten

Projectopdrachten worden tot op heden veelal aangegaan onder gebruikmaking van het SWO-tarief, terwijl voor de uitvoering van die overeenkomsten dikwijls een ander kennisprofiel benodigd is dan dat waar het SWO-tarief op is gebaseerd. Hierin schuilt een financieel risico dat

onbedoeld druk kan zetten op de reguliere taakuitoefening. In dit opzicht is het van belang dat er vanuit ODVeluwe een bewuste keuze wordt gemaakt over de wenselijkheid van het aangaan van projectovereenkomsten en welke tariefstelling daarbij hoort. Een mogelijke uitkomst hiervan is dat er voor het contracteren van incidenteel aanvullende werkzaamheden tariefdifferentiatie of een opslag op het SWO-uurtarief moet worden toegepast. Door kritisch te bezien of dergelijke inzet in praktische zin structureel van aard is en de uitvoeringsafspraken daarop af te stemmen, kan het risico op projecten worden verlaagd en kan doorbelasting van door opdrachtgevers ongewenste tariefverhogingen mogelijk (deels) worden vermeden. ODVeluwe bereidt daarom een voorstel voor waarin die tariefdifferentiatie wordt vormgegeven.

Datum
12 december 2024

Pagina
15 van 19

Samen Sterk in Gelderland ('groene' handhaving)

ODVeluwe neemt actief deel in het programma Samen Sterk in Gelderland, dat gericht is op het leefbaar houden van het buitengebied voor mens en natuur. ODVeluwe verzorgt hierbij in opdracht van provincie Gelderland het werkgeverschap voor één van de coördinatoren. Daarnaast wordt, eveneens in opdracht van provincie Gelderland, een belangrijke rol opgepakt bij het toezicht op de recreatiezonering.

De behoefte aan 'groene' handhaving in het buitengebied neemt toe en daarnaast wordt vanuit meerdere gemeenten aangegeven dat een bundeling van de veelal versnipperde 'groene' Boa-capaciteit gewenst is. Samen met betrokken partijen bespreekt ODVeluwe welke mogelijkheden en kansen dit biedt.

Bedrijfsvoering

Op het gebied van de eigen bedrijfsvoering van ODVeluwe zijn momenteel veel zaken in beweging. Meerdere hiervan vertonen samenhang met het Inrichtings-/implementatieplan ODVeluwe, waarin naar aanleiding van de fusie diverse actie zijn benoemd. Daarnaast doen zich ondertussen ook eigenstandig nieuwe ontwikkelingen voor die vragen om een adequate actie vanuit de organisatie. Onderstaand volgt een niet limitatieve opsomming van zaken die in aanloop naar 2026 nadrukkelijk aandacht vergen:

- Uitfaseren dienstverlening gemeente Nunspeet / overdracht naar dienstverlening gemeente Apeldoorn.
- Verzelfstandigen ICT-omgeving (cloud-migratie) en bedrijfsvoering
- Archivering
- Datagestuurd werken en ontwikkeling informatievoorziening: verdere digitalisering, datakwaliteit op peil houden.
- Vervanging financieel pakket m.i.v. boekjaar 2026 + oriëntatie op zelf doen vs. uitbesteden financiële administratie
- Aanbesteding accountantsdiensten 2025-2030
- Verkenning/onderzoek naar de kantoorhuisvesting, aantal kantoorlocaties en optie tot integratie in een Veiligheidscentrum
- Vervanging van het verouderde wagenpark en verduurzaming van werkgebonden mobiliteit

Genoemde trajecten worden vooralsnog veelal vorm gegeven zonder dat hier specifiek aanvullende middelen voor beschikbaar zijn gesteld. De trajecten vergen niettemin veel van de eigen organisatie, terwijl het aantal en de intensiteit van genoemde trajecten in een dergelijke omvang normaliter geen onderdeel uitmaken van de geraamde capaciteit voor bedrijfsvoering. Tot op heden heeft ODVeluwe zichzelf ten doel gesteld om deze trajecten waar mogelijk binnen de bestaande ramingen vorm te geven. Hieraan is echter ook een keerzijde, namelijk dat zaken ofwel langzamer gaan dan gewenst of bijv. willen van de realisatie hiervan andere accenten dienen te worden gelegd ten koste van andere bedrijfsfuncties. Dit betekent dat het reëel is om een voorbehoud te maken ten aanzien van de voortgang en bekostiging van dergelijke trajecten. Ook is van de genoemde trajecten niet altijd bekend welke eventuele structurele budgettaire consequenties hieraan verbonden zijn. Uiteraard zullen die consequenties t.z.t. worden gewogen en in de verdere besluitvorming worden betrokken. Indien nodig zullen hiervoor nadere voorstellen worden voorgelegd bij het algemeen bestuur.

Financieel-technische uitgangspunten

Datum
12 december 2024

Algemene uitgangspunten

Pagina
17 van 19

Voor de opstelling van de begroting 2026 en de meerjarenraming 2027-2029 van ODVeluwe gelden de hierna vermelde algemene uitgangspunten:

- De begroting voldoet aan het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) c.q. de eisen die de financieel toezichthouder (Ministerie van BZK) daaraan stelt.
- De basis voor het opstellen van de nieuwe begroting is die van de Meerjarenbegroting 2025-2028, jaarschijf 2026 gecorrigeerd met de structurele effecten van de met deelnemers overeengekomen uitvoeringsplannen 2025.
- De begroting inclusief meerjarenperspectief is structureel sluitend.

Loonkosten - grondslag en indexatie

De benodigde capaciteit c.q. loonkosten en toewijzing van formatie aan de programma's worden geraamd overeenkomstig het formatieplan ODVeluwe en met inachtneming van wijzigingen vanuit o.a. SWO en projectopdrachten indien en zover deze reeds bekend zijn.

De loonkosten per 1-1-2026 worden gebaseerd op de salarissen per 1-10-2024 zoals vermeld in de cao SGO 2024-2025 vermeerderd met de in de begroting voor 2025 opgenomen indexatie van 5,8%. Indien tussentijds sprake is van overeenstemming over een nieuwe cao voor de periode 2025 e.v. dan worden de loonkosten per 1-1-2026 gebaseerd op de uit die nieuwe cao volgende feitelijke salarisoniveaus.

Bij de berekening van de loonkosten worden mutaties van de werkgeverslasten uit hoofde van wijzigingen in afdrachten, belastingen en heffingen betrokken. Ditzelfde geldt voor binnen het verband van het Gelders stelsel van omgevingsdiensten centraal afgesproken arbeidsvoorwaarden.

Op basis van de Septembercirculaire Gemeentefonds 2024 worden de geraamde loonkosten voor 2026 tot en met 2029 als volgt geïndexeerd:

	Begroting 2026	Perspectief 2027	Perspectief 2028-2029
Loonkostenindex	3,8%	4,8%	4,0%

Materiële kosten - grondslag en indexatie

De raming van materiële kosten 2026 wordt zo mogelijk gebaseerd op het feitelijke kostenniveau over uitvoeringsjaar 2024, vermeerderd met de in de Septembercirculaire Gemeentefonds 2024 vermelde materiële kostenindex voor 2025 e.v. (bron: Macro Economische Verkenningen CPB). Op basis van de septembercirculaire gemeentefonds 2024 zijn de indexeringen voor 2026 tot en met 2029 als volgt berekend:

Netto materiële consumptie	2025	2026		Indexering 2026
Septembercirculaire gemeentefonds 2023 (begroting 2025)	1,6			
Septembercirculaire gemeentefonds 2024	2,7	1,6		
Verschil (te betrekken in begroting 2026)	1,1	1,6		2,7

De gevolgen van de verschillen tussen de septembercirculaire 2023 en de septembercirculaire 2024 zijn meegenomen in bovenstaande berekeningen, waardoor recht wordt gedaan aan de werkelijke situatie.

Het hiervoor genoemde betekent concreet het volgende voor de begroting 2026 en het meerjarenperspectief 2027-2029:

	Begroting 2026	Perspectief 2027	Perspectief 2028-2029
Materiële kostenindex	2,7%	2,2%	2,2%

Planning bestuurlijke behandeling begroting 2026

Datum
12 december 2024

Voor de opstelling en de bestuurlijke behandeling van de begroting 2026 wordt uitgegaan van de navolgende planning:

Pagina
19 van 19

Wanneer *	Wat	Wie
12 december 2024	Vaststellen uitgangspunten begroting 2026	AB
Vóór 30 april 2025	Vaststellen ontwerpbegroting 2026	DB
Vóór 30 april 2025	Toezenen ontwerpbegroting 2026 aan gemeenteraden en provinciale staten	DB
Vóór 23 juli 2025	Indienen zienswijzen op ontwerpbegroting 2026 (binnen 12 weken na toezending)	Deelnemers
4 september 2025	Bespreken zienswijzen op ontwerpbegroting 2026	DB
5 september 2025	Toezenen reactie op zienswijzen aan Raden en Staten	DB
11 september 2025	Vaststellen begroting 2026	AB
Vóór 15 sept. 2025	Toezenen vastgestelde begroting 2026 aan gemeenteraden en provinciale staten	AB
Vóór 15 sept. 2025	Toezenen vastgestelde begroting 2026 aan Minister van BZK	DB

* Data onder voorbehoud van definitieve vergaderplanning DB/AB ODVeluwe.

De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bepaalt dat het DB de algemene financiële en beleidsmatige kaders aan de raden van de deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van de deelnemende provincie toezendt vóór 30 april voorafgaande aan het jaar waarvoor de begroting dient.

Gezien de verwachting dat de ontwerpbegroting (ruim) voor 30 april aan de deelnemers zal worden toegezonden is het niet nodig de voor de begroting geformuleerde uitgangspunten voor zienswijzen aan de deelnemers voor te leggen. Wél zijn de in deze notitie vermelde uitgangspunten voorafgaande aan de bestuurlijke behandeling hiervan afgestemd met de namens de deelnemers (in hun rol als eigenaar, niet zijnde opdrachtgever) betrokken financieel adviseurs.

Vanzelfsprekend worden de deelnemers overeenkomstig de in de Wgr opgenomen bepalingen in de gelegenheid gesteld om in reactie op de ontwerpbegroting hun zienswijze kenbaar te maken bij het DB. De eventueel door de deelnemers in te brengen zienswijzen worden bij de definitieve vaststelling door het AB in de besluitvorming betrokken.