Kadernota

Actualisatie begroting 2023 en 2024



Omgevingsdienst
Regio Nijmegen

Inleiding

Deze kadernota leggen we u voor in aanloop naar de actualisatie van de begroting 2023 en de behandeling van de begroting 2024 in het voorjaar van 2023.
De afbeelding op de voorkant van deze nota is een metafoor voor de uitdagingen waarvoor we ons gesteld zien. We staan er flink wat beter voor dan een aantal jaren geleden. Ons schip is zeewaardig, maar de zee blijft onrustig. We pakken uitdagingen zo goed mogelijk en met enthousiasme op, maar willen deze kadernota ook gebruiken om over een aantal punten onze zorgen te uiten.

In deze nota geven we zicht op ontwikkelingen en risico's die we nog niet (volledig) in de begroting 2023 (inclusief meerjarenraming 2024-2026) hebben vertaald. Dit omdat bij het opstellen van de begroting onzeker was of en wanneer deze zich zouden voordoen. Risico's die we wel konden kwantificeren, hebben we in onze risicoparagraaf bij de jaarstukken 2021 beschreven. Ons speelveld blijft volop in ontwikkeling en daarom stellen we het perspectief periodiek bij. Tijd dus voor een update.

Na een uiteenzetting van ontwikkelingen en risico's, sluiten we deze nota af met een voorstel voor de inzet van de middelen die zijn geraamd voor het opleidings- en ontwikkelbudget vanaf 2023.

Jan van der Meer

Voorzitter Algemeen Bestuur ODRN

Samenvatting

In de volgende tabel geven we een overzicht van de ontwikkelingen die we in deze nota uitwerken. De bolletjes geven een indicatie van de mogelijke impact op onze financiën, onze interne organisatie, politiek bestuurlijke aspecten en op de omgeving en onze inwoners. Het gaat om de impact die we voor de middellange termijn (2023 en 2024) voorzien. Dus niet om het uiteindelijke effect van de ontwikkeling.

Categorie	Ontwikkelingen	Financieel	Interne organisatie	Politiek/bestuurlijk	Omgeving/inwoner
Bestuurlijk/strategisch	Omgevingswet en de Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen	🔴	🔴	🟡	🟡
Bestuurlijk/strategisch	Ruimtelijke opgaven, zoals: woningnood, klimaatverandering en energietranistie (IBP)	🟡	🔴		
Bestuurlijk/strategisch	Herverdeling taken Briks en stelsel	🔴	🔴	🔴	🟡
Bestuurlijk/strategisch	Wetswijziging gemeenschappelijke regelingen		🟡	🟡	
HRM	Strategisch personeelsbeleid, goed werkgeverschap (oa trainee project)	🟡	🟢		
Communicatie en publicatie	Toenemende publicatieplicht (openbare bekendmakingen)	🟡	🟡	🟢	🟢
ICT/vervanging systemen	Nieuwe ICT-systemen (zaaksysteem, tijdschrijfmodule, financieel, MM en HRM)	🟡	🔴		
Financieel	Inflatie	🔴			
Financieel	Bedrijfsvoering vanaf 2023		🟢	🟡	

🔴	negatieve impact
🟡	licht negatieve impact
🟢	positieve impact
Leeg	Geen impact/ of niet in te schatten

De kleuren van de bolletjes spreken voor zich. Het rood en oranje (negatieve impact) domineren ons speelveld.

Majeure ontwikkelingen zoals invoering van de Omgevingswet, landelijke ambitieuze plannen, het mogelijk terughalen van de BRIKS-taken door de gemeente Nijmegen en ook het risico van toenemende inflatie leggen een grote druk op onze financiën.
Maar we hebben het niet alleen over het geld. We maken ons vooral grote zorgen over de druk op onze organisatie. Hoe gaan we alles bemensen? De kolom interne organisatie kleurt voornamelijk rood. We zetten alle zeilen bij om ambitieuze werkplannen te realiseren. We moeten nu al prioriteren en soms nee verkopen omdat we eenvoudigweg te weinig personeel hebben en kunnen krijgen. Als noodgreep gaan we eind 2022 van start met een ambitieus traineeprogramma waarin we zes trainees zelf opleiden en klaarstomen voor de praktijk. Maar op korte termijn biedt dit geen soelaas. Dan zijn we vooral veel tijd kwijt aan begeleiding en opleiding. We hopen dat ze vanaf 2024/2025 volwaardig aan de slag kunnen.

De ontwikkelingen raken ook u als deelnemer en onze bestuurders. We voorzien dat vooral de BRIKS-taken discussie politieke wrijving kan geven. De invoering van de Omgevingswet is omgeven door onzekerheden en risico's. Vooral problemen met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), een cruciaal onderdeel van de uitvoering van de Omgevingswet, leiden tot onrust. De Eerste Kamer is hier kritisch over, en vreest dat het digitale stelsel op de geplande invoeringsdatum van 1 januari 2023 niet naar behoren

werkt. We delen deze zorgen en zijn ongerust over de gevolgen voor de kwaliteit van dienstverlening aan onze burgers.

Verder gaan we vanaf 2023 over op een nieuwe vereenvoudigde financieringssystematiek. Deze is transparant en eerlijk, maar geeft bij onze opdrachtgevers mogelijk wel herverdeeleffecten die we nu nog niet volledig kunnen voorzien.
Last but nog least: de gevolgen voor onze inwoners en de omgeving. Ook in deze laatste kolom zien we weinig groen. Onze zorgen over de effecten van Omgevingswet hebben we net benoemd. Deze en ook andere ontwikkelingen hebben op langere termijn wellicht een positief effect, maar op middellange termijn voorzien we die nog niet. De toenemende publicatieplicht kleurt wel groen. We publiceren nu al steeds meer en dragen daarmee bij aan grotere transparantie voor onze inwoners.

De bolletjeslijst illustreert het woelige vaarwater waarin we ons bevinden. We hopen, straks met onze nieuwe directeur aan het roer de huidige verbeterkoers vast te houden. We kunnen het niet alleen en roepen u, als onze deelnemers, op actief met ons mee te denken over creatieve oplossingen en prioritering. We roepen u ook op stappen te zetten die leiden naar een regionaal speelveld: één uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio. Dat is onze stip aan de horizon. Het ontbreken van een regionaal uitvoeringsprogramma belemmert ons om onze middelen effectiever en efficiënter in te zetten. Een regionaal uitvoeringsprogramma komt ons allen ten goede. Een regionaal milieubeleid is al jarenlang een bestaande wettelijke verplichting.
In onze regio zetten we momenteel, met elkaar, stappen om hier invulling aan te geven. Onze verwachting is dat de gemeentelijke opdrachtgevers in het najaar 2022 het gemeenschappelijke beleid vaststellen. Vervolgens moeten we dit VTH-beleid verder implementeren en vertalen in werkplannen. Daar worden nadere afspraken over gemaakt.

Bestuurlijke strategische ontwikkelingen en risico's

Omgevingswet en Wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen

Onzekerheid over de inwerkingtredingsdatum en kosten
De Eerste Kamer heeft op 12 juli 2022 een motie aangenomen, waarin staat dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023 het uitgangspunt blijft. Er bestaan nog wel twijfels over de werking en tijdige beschikbaarheid van de benodigde ICT-voorzieningen. Daarom heeft de Eerste Kamer op dat punt een "noodrem" ingebouwd. Het adviescollege ICT geeft in oktober 2022 een advies hierover. Daarna komt er pas duidelijkheid over een invoeringsdatum.
Het gevolg hiervan is dat het nog onzeker is of de wet inderdaad op het beoogde tijdstip in werking kan treden. Het Koninklijk Besluit waarin de inwerkingtreding wordt vastgesteld, wordt niet eerder verwacht dan november 2022. Dit stelt ons voor een lastig dilemma. Enerzijds willen we zuinig met onze middelen omgaan en uitgaven uitstellen totdat we zekerheid hebben over de invoeringsdatum. Anderzijds blijft het nodig om in de startblokken te blijven staan als de wet inderdaad toch op 1 januari 2023 in werking treedt.
We hebben in de Kadernota 2023 en bij de begrotingsbehandeling in 2022 aangegeven dat uitstel van de invoeringsdatum extra kosten met zich meebrengt. Het uitstel van de invoering naar 1 januari 2023 heeft geleid tot meerkosten van ca. € 3,4 ton. Dit bedrag hebben we in afwachting van een definitief besluit in een bestemmingsreserve opgenomen, zodat we dit kunnen aanwenden op het moment dat we het nodig hebben. De kosten kunnen verder toenemen als de invoeringsdatum opnieuw wordt uitgesteld. Alleen al omdat we dan de projectorganisatie langer in de lucht moeten houden dan voorzien. We komen hier dan op terug in het voorjaar 2023 bij de actualisatie van de begroting 2023.

Plan B bij uitstel van de Omgevingswet
De onzekerheid over de invoeringsdatum van de Omgevingswet vraagt van ons een plan B achter de hand te houden. Het is de bedoeling om in 2023 te starten met een verkorte producten en dienstencatalogus (PDC) die geënt is op de Omgevingswet. Hiermee maken we meteen een stap in de vereenvoudiging van onze bedrijfsvoering[1]. Als de invoering van de Omgevingswet opnieuw wordt uitgesteld, moeten we op plan B overgaan. Dit komt er op neer dat we dan de huidige PDC handhaven totdat de Omgevingswet definitief wordt ingevoerd. Dat betekent dat we de vereenvoudiging van de bedrijfsvoering voor dit onderdeel tot dat moment uitstellen. Doen we dat niet, dan moeten we de PDC twee keer binnen een boekjaar aanpassen[2]. Dat kost niet alleen extra capaciteit, het levert ook problemen in de bedrijfsvoering op als de grondslag voor het maken van de facturen gedurende het boekjaar wijzigt. We voeren de overige vereenvoudigingen[3] overigens wel zoals gepland vanaf 2023 door zodat we stappen blijven zetten die de bedrijfsvoering verder op orde brengen.

[1] Hierover heeft het Algemeen Bestuur in december 2021 besloten
[2] Inkorten op 1 januari 2023 vanwege de vereenvoudigde bedrijfsvoering en op latere datum aanpassen naar de Omgevingswet.
[3] We hebben het dan over: het afrekenen van onze volledige productie op basis van nacalculatie van uren, de invoering van uniforme uurtarieven en een vereenvoudigde toerekening van de indirect productieve inzet.

Structurele financiële effecten
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[4]-dossiers;
- bestaand RO- en Wabo-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 2029 af. Gemeenten hebben tot en met 2024 de tijd om een Omgevingsvisie vast te stellen. Het Omgevingsplan moet uiterlijk in 2029 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. Door externe factoren (DSO, Bruidsschat) komen er waarschijnlijk wel kosten bij. Hoe hoog deze zijn, is nog niet concreet aan te geven omdat deze afhankelijk zijn van keuzes van onze deelnemers en de mate waarin ze bereid zijn beleidskeuzes regionaal te uniformeren; hoe minder diversiteit, hoe lager de kosten.

Vooralsnog baseren we de prognose van de structurele effecten op de risicoparagraaf in onze jaarstukken. We hebben een effect becijferd van ca. € 500.000[5]. Extra kosten hangen sterk samen met de veranderende werkwijze als gevolg van de Ow en Wkb. Er zijn andere competenties noodzakelijk, het aantal vergunningplichtige situaties zal afnemen en het DSO heeft een impact op de informatievoorziening en werkwijze. Met het aanhouden van een flexibele schil, voor met name bouwplantoetsers en toezichthouders bouw, en met training en opleiding proberen we ons zo goed mogelijk voor te bereiden en de kosten te beperken.

Overheveling taken Wet bodembescherming en geluidstaken
Met het invoeren van de Omgevingswet gaat de bevoegdheid voor een deel van de uitvoeringstaken rond 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. We hebben met onze gemeenten gesprekken gevoerd over deze nieuwe taken. De afspraken hierover zijn verwerkt in de advieslijsten en in de begroting 2023.
Ook hebben we gemaakte afspraken over geluidstaken onder de Omgevingswet in de begroting 2023 verwerkt.

[4] Milieubelastende activiteit
[5] Risico (€ 500.000 OW + € 500.000 WKB) * kans 50% = € 500.000

Het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH

Ondanks alle bedreigingen en wijzigingen, zetten we ons vol in op de kerntaken van de ODRN. We beschikken over specialisten met expertise op onder meer veiligheid (BRZO), lucht, geur, bodem, water (indirecte lozingen) en Wet natuurbescherming (o.a. stikstofproblematiek) en vergunningverleners, toezichthouders en BOA's op het gebied van milieu. We ontwikkelen ook daarin verder, want dat er werk aan de winkel is, is duidelijk. Diverse landelijke onderzoeken naar het functioneren van het VTH-stelsel wijzen het uit. Het moet anders en beter.

Het onderzoek en het advies van de Commissie Van Aartsen heeft de meeste aandacht gekregen. De Commissie heeft het kabinet tien aanbevelingen gedaan om het landelijke VTH-stelsel te verbeteren, die in onderstaande figuur zijn opgenomen.



Figuur 1 – Aanbeveling Cie Van Aartsen m.b.t. versterking VTH-stelsel

Er zijn meer landelijke onderzoeken geweest, zoals: de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar het functioneren van het BRZO-stelsel en diverse onderzoeken naar de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving op milieugebied. Ook deze onderzoeken waren gericht op de effectiviteit van het stelsel van omgevingsdiensten, van de strafrechtelijke ketenaanpak en van de aanpak van milieucriminaliteit.

De uitkomsten van deze landelijke onderzoeken zijn vertaald in het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH (IBP). 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).

De planning is ambitieus[6]. Het IBP houdt de volgende fasering aan:

- Jaar 1: concretiseren van de adviezen van de Commissie Van Aartsen en vertalen daarvan naar concrete verbetervoorstellen en het bereiken van bestuurlijke overeenstemming daarover;
- Jaar 2: implementatie van de verbetervoorstellen.

Het ministerie van I&W stelt een specifieke uitkering (SPUK) op om Omgevingsdiensten vanaf najaar 2022 in staat te stellen te starten met activiteiten die vanuit het IBP noodzakelijk zijn. Deze uitkering mogen we gebruiken voor activiteiten die voortvloeien uit de zes pijlers van het IBP[7]. We dienen dit najaar een aanvraag en activiteitenplan in om in aanmerking te komen voor deze uitkering. Dit geeft ons mogelijk wat meer financiële armslag. We zullen u hier bij de begrotingsbehandeling in het voorjaar van 2024 verder over informeren.

Regionaal beleid

Aan de uitvoering van één van de aanbevelingen van de Cie. Van Aartsen wordt in onze regio al gewerkt, maar we hebben zorgen over de manier waarop en de voortgang. Het gaat om aanbeveling 7: één uitvoerings- en handhavingsbeleid en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio. Dit is overigens een al jarenlang bestaande wettelijke verplichting. Onze verwachting is dat de gemeentelijke opdrachtgevers in het najaar 2022 het gemeenschappelijke beleid vaststellen. Vervolgens moet dit VTH-beleid verder geconcretiseerd en geïmplementeerd worden en uiteindelijk vertaald in de werkplannen. Daar worden nadere afspraken over gemaakt. Uiteindelijk willen we graag de stap zetten naar meerjarig en regionaal programmeren zodat we echt kunnen sturen op de grootste (milieu)risico's. Ons Algemeen Bestuur heeft in december 2021 de intentie uitgesproken om op middellange termijn (bijvoorbeeld per 2025) over te stappen naar een financieringsmethodiek die dit beter ondersteunt. Ook adviesbureau Berenschot, dat onlangs een governance-onderzoek over de samenwerking tussen gemeente Nijmegen en ODRN heeft uitgevoerd, bepleit een meer outcome gerichte manier van sturen met inachtneming van de BIG-8-cyclus.

Herverdeling van taken: Briks-taken en taken binnen het Gelders stelsel

Door verschillende deelnemers, zowel binnen de regio als het Gelders Stelsel wordt discussie gevoerd over herverdeling van taken.

BRIKS-taken

In het coalitieakkoord 2023-2026 van de gemeente Nijmegen staat dat de gemeente de bouwtaken (BRIKS) weer zelf wil gaan uitvoeren. De gevolgen hiervan zijn groot. Het gaat om ruim 20% van onze omzet. Het ontvlechten van een substantieel deel van deze taken gaat gepaard met frictiekosten, zowel incidenteel (advieskosten) als structureel (overheaddekking, systeemkosten en productiviteitsverlies). Ook zal er sprake zijn van

[6] Vanuit Omgevingsdienst NL (de landelijke koepel van de 29 omgevingsdiensten) is het signaal afgegeven dat 2 jaar mogelijk een te korte periode is, gelet op het ambitieniveau dat in het IBP wordt neergelegd en het grote aantal projecten dat moet worden uitgewerkt.

[7] De zes pijlers van het IBP zijn:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering;
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging;
3. Informatievoorziening VTH;
4. Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt;
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving;
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht.

verborgen kosten in de vorm van schakelverliezen bij de integrale behandeling van dossiers waarbij zowel BRIKS- als milieuaspecten een rol spelen. Dit maakt het werken met de Omgevingswet lastiger voor alle partijen. De overige deelnemers maken zich zorgen over de financiële gevolgen, de robuustheid en de kwaliteit van dienstverlening. De gemeente Nijmegen voert samen met onze andere partners en met ons overleg over dit dossier. We wachten verdere besluitvorming af en komen hierop terug in het voorjaar van 2023. Dat neemt niet weg dat we nu al kosten maken. Dat gaat om advieskosten van externe bureaus maar ook om de inzet van onze eigen mensen. Het vraagt om veel extra en onvoorzien overleg, communicatie om betrokken medewerkers mee te nemen in dit proces. Mensen maken zich zorgen. Dat heeft zijn weerslag op de uitvoering. Het weghalen van de BRIKS taken brengt een structurele kostenstijging met zich mee.

Herverdeling van stelseltaken
Bij de start van het Gelders Stelsel van 7 omgevingsdiensten in 2013 hebben de diensten afspraken gemaakt over regionale samenwerking. Zo is de regionale vergunningverlening van complexe gemeentelijke bedrijven belegd bij de ODRN en de ODRA voert toezicht en handhaving bij deze bedrijven uit. Overige taken zoals kwaliteit en P&O zijn belegd bij de andere omgevingsdiensten in het stelsel.

De directeuren van de Gelderse Omgevingsdiensten voeren discussie over de stelseltaken. De uitvoering van deze taken is onlangs geanalyseerd. De uitkomst hiervan kan aanleiding zijn om taken anders te beleggen. Zo willen de lokale omgevingsdiensten de vergunningverlening en toezicht en handhaving van complexe (gemeentelijke) bedrijven zelf uitvoeren. De diensten hebben hiervoor verschillende overwegingen: het versterkt het draagvlak voor de fusie van OVIJ en ODNV en het is motiverend voor de bestuurders en medewerkers van de lokale OD's. Daarnaast geven ze aan dat de situatie nu ook anders is dan bij de oprichting van de OD's. De OD's hebben zich verder ontwikkeld en denken deze taak nu aan te kunnen.

Voor de herverdeling wordt gekoerst op 1 januari 2024. Mocht dit besluit doorgaan, dan betekent dat een omzetderving voor ons van jaarlijks maximaal € 5 ton. We wachten het besluit en de uitwerking verder af en komen hier bij de begrotingsbehandeling op terug.

Art. 217a-onderzoek
De provincie heeft een zgn. art. 217a-onderzoek[8] uitgevoerd. Dit onderzoek richt zich op het functioneren van het stelsel van zeven Gelderse omgevingsdiensten vanuit provinciaal perspectief.

Gedeputeerde Staten hebben de bevindingen van dit onderzoek op 16 maart 2021 aan Provinciale Staten aangeboden. Een citaat uit dit onderzoek: *"Daarbij wordt aanbevolen het advies van MMG advies over de wettelijke provinciale coördinatietaken op te volgen, op grond waarvan de provincie haar coördinatietaken uitvoert voor het gehele stelsel…. De eigenstandige rol van de provincie kan ook worden vormgegeven door – naast de Omgevingsdienst Regio Arnhem en Omgevingsdienst Regio Nijmegen – actiever dan tot nu toe deel te nemen aan de bestuurlijke vergaderingen van de overige Gelderse omgevingsdiensten."*

[8] Op grond van dit artikel van de Provinciewet moeten Gedeputeerde staten periodiek onderzoek verrichten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur en Provinciale Staten informeren over de uitkomsten.

Hieruit blijkt dat de provincie zicht en grip op het functioneren van de Gelderse omgevingsdiensten wil vergroten. Bureau Lysias heeft opdracht gekregen om het vervolgtraject in overleg met de betrokken partijen verder vorm te geven waarbij vooral aandacht is voor de robuustheid van het Gelders stelsel.

De doelstellingen van het IBP en de door de provincie voorgestelde vervolgaanpak naar aanleiding van het art. 217a-onderzoek overlappen elkaar soms. Maar de landelijke aanpak heeft het primaat. Als het Rijk bijvoorbeeld vasthoudt aan het uitgangspunt van maximaal 25 omgevingsdiensten[9], die qua geografische begrenzing congruent zijn met de indeling van de Veiligheidsregio's, heeft dit onvermijdelijk consequenties voor het Gelderse stelsel van 7 omgevingsdiensten. Gelderland kent immers 3 Veiligheidsregio's.

Alle diensten in Gelderland streven naar een zo groot mogelijke mate van robuustheid. Dat kan door samenwerking met andere diensten te zoeken. Gelet op de al bestaande samenwerking in Gelderland-Zuid ligt het voor de hand in ieder geval te onderzoeken of er mogelijkheden zijn de samenwerking te intensiveren.

Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Per 1 juli 2022 is de wetswijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van kracht geworden. De ODRN is een organisatie gebaseerd op deze wet. De wetswijziging richt zich op het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen. Gemeenteraden en provinciale staten krijgen meer mogelijkheden om hun kaderstellende en controlerende rol te vervullen. In dit licht zijn vooral de wijzigingen over financiën van belang. De wijziging heeft gevolgen voor het gehele proces van de behandeling van de financiële stukken, met name voor die van de begroting.

Wijzigingen
Nieuw is dat het Dagelijks Bestuur, voordat het Algemeen Bestuur een besluit neemt over de begroting, gehouden is een reactie op de uitgebrachte zienswijzen te sturen naar de deelnemers. Hiermee krijgen zij voorafgaande aan de definitieve besluitvorming nog de mogelijkheid hier op te reageren. De procedure voor het vaststellen van de begroting is dus uitgebreid en neemt meer tijd in beslag. Daarom is ook de termijn verlengd waarbinnen de begroting vastgesteld en verzonden moet worden aan het ministerie, namelijk van 1 augustus naar 15 september.
Ook een andere termijn is aangepast. De termijn waarbinnen deelnemers de financiële stukken krijgen toegestuurd voordat het AB een besluit neemt, is verlengd van 8 naar 12 weken. In de praktijk gebeurde dit feitelijk al.

Kanttekeningen
Een uitbreiding van de zienswijzeprocedure maakt de begrotingsprocedure er niet eenvoudiger op. We voorzien de volgende knelpunten:
1. De procedure is verlengd, maar valt nu grotendeels in het zomerreces, een periode waarin weinig of niet wordt vergaderd. Dit vergt dus meer afstemming tussen de griffies en ODRN.

[9] De discussie over het aantal omgevingsdiensten sluit aan bij het voorstel van prof. Elzenga om het aantal samenwerkingsregio's te beperken tot 25-30 Prof. Elzenga heeft in december 2021 een advies uitgebracht aan de minister van BZK onder ander over een herijking van de Wet op de gemeenschappelijke regelingen. In dit advies doet hij aanbevelingen voor een andere en betere ordening van het decentraal bestuur in Nederland. Daarbij ligt de nadruk op een fundamentele herziening van de interbestuurlijke betrekkingen.

2. De ‘verlengde procedure’ is ook van toepassing op tussentijdse wijzigingen van de begroting. De nieuwe Wgr-termijnen zijn voor wijzigingen in de tweede helft van het jaar nauwelijks haalbaar. We willen daarom proberen deze te voorkomen. Begrotingswijzigingen doen we zoveel mogelijk in het voorjaar en laten we meelopen in de zienswijzeprocedure van de begroting van het opvolgende jaar.
3. Een laatste kanttekening gaat over de zienswijzen op de jaarstukken. De mogelijkheid om hierop een zienswijze in te dienen is niet in de wet verankerd, maar geregeld in de Begrotingsrichtlijnen Regio Nijmegen (BRN)[10]. Als, naar analogie met de begrotingsprocedure, hier ook een extra zienswijzestap wordt doorgevoerd dan zal dat lastig worden. De uiterlijke termijn voor het vaststellen van het Financieel Jaarverslag en het indienen bij het ministerie BZK is namelijk niet verlengd en blijft op 15 juli staan. Nu al is het vaak lastig om de raden en Staten tijdig een zienswijze uit te laten brengen. Door het inbouwen van een extra stap in de procedure wordt het erg moeilijk deze deadline te halen. Een pragmatische oplossing kan zijn om over de jaarstukken geen zienswijze meer te vragen. We zijn hierover met de Adviescommissie Gemeenschappelijke Regelingen in gesprek.

[10] In de tekst van de huidige gemeenschappelijke regeling ODRN staat dat ODRN elk jaar vóór 15 april het Jaarverslag over het jaar ervoor als ook de Begroting van het jaar erop naar de deelnemers stuurt voor zienswijzen. In de tekst van de GR ODRN, gebaseerd op de vorige Wgr, stond vervolgens dat een GR zoals ODRN het Jaarverslag vóór 15 juli aan het ministerie moest sturen en de begroting vóór 1 augustus, na vaststelling in het Algemeen Bestuur. In de praktijk worden de twee stukken tegelijkertijd in het Algemeen Bestuur besproken en vastgesteld.

HRM – strategisch personeelsbeleid

Schaarste en inspelen op nieuwe ontwikkelingen
De urgentie voor strategische personeelsplanning is hoog. Het vinden van nieuwe medewerkers, of het nu vast is of inhuur, is een grote uitdaging. Goed gekwalificeerd personeel blijft schaars. We hebben aandacht voor deze uitdaging en zetten in op arbeidsmarktcommunicatie en gerichte werving en selectie. Ook samen met de andere Omgevingsdiensten in het Stelsel zetten we hierop in. We richten ons op ontwikkelingen zoals Omgevingswet en WKB. We blijven investeren in de ontwikkeling van de medewerkers door training en opleiding met aandacht voor de benodigde competenties voor nu en in de toekomst.

Traineeship programma
Dit jaar starten we een traineeship programma waarin we starters opleiden voor onze praktijk. Zo willen we getalenteerde jongeren voor onze organisatie winnen en onze vacatures invullen. We starten met 6 trainees en verkennen of we dit vaker en breder in de organisatie kunnen organiseren.

Boeien en binden
Daarnaast zijn we bezig met een aanvalsplan om personeel, naast het aantrekken, ook te behouden. Zo onderzoeken we of en hoe we onze arbeidsvoorwaarden aantrekkelijker kunnen maken voor personeel. Verder kijken we of we functies kunnen verbreden om ze zo aantrekkelijker te maken. We gaan, ook samen met de Gelderse omgevingsdiensten, meer doen aan branding van onze organisatie.
We onderzoeken of ons loongebouw achterblijft bij die van verglijkbare omgevingsdiensten.

Kwaliteitsimpuls
De ODRN heeft een wettelijke verplichting om te voldoen aan de kwaliteitscriteria WABO. De kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen van de ODRN mogen verwachten bij de uitvoering van onze taken.
Per 1 juli 2019 zijn de kwaliteitscriteria 2.1 vervangen door een geactualiseerde set 2.2. Na deze update hebben we een nieuw programma aangeschaft en zijn we aan de slag gegaan met actualiseren op organisatie- en medewerkers niveau. Dit werken we het komend jaar verder uit in het opleidingsplan.
Daarnaast spreken we al over een nieuwe update van de kwaliteitscriteria – versie 2.3 – voor onder meer de Omgevingswet en WKB. Hoe dat er precies uit gaat zien is nog onbekend. Tegen de tijd dat er meer duidelijk is spelen we daar uiteraard op in om te blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Communicatie en publicatie

Onze werkzaamheden mogen steeds meer rekenen op warme publieke belangstelling. Verschillende wetten verplichten ons steeds meer dossiers te publiceren. Dat is geen eenvoudige opgave. Het gaat om een groot aantal documenten en de AVG legt beperkingen op aan wat wij publiceren. We moeten de stukken die we publiekelijk delen dus goed screenen en anonimiseren. We proberen dit zoveel mogelijk te automatiseren, maar ontkomen er niet aan dat uitvoering van de wetten ook extra capaciteit kost. Hiervoor willen we een deel van het Opleidings- en ontwikkelbudget inzetten. We gaan hier aan het eind van deze notitie op in.

We lichten de wetten over publicatie[11] toe waarmee we vanaf 2023 aan de slag gaan.

WOO
De Wet Open Overheid (Woo), de opvolger van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), geldt vanaf 1 mei 2022. Deze wet regelt dat overheden uit zichzelf (in principe alle) documenten openbaar moeten maken.
Dit gaat verder dan de openbaarmakingsverplichtingen uit de Wet Elektronische Publicaties (WEP). De actieve openbaarmakingsplicht van de Woo betekent dat het bestuursorgaan de (inspannings)plicht heeft om actief, dus zonder dat iemand daarom vraagt, documenten openbaar te maken. Dat wil zeggen, elektronisch beschikbaar te stellen en te houden zodat iedereen ze kan inzien en downloaden. Wij zijn inspanningsplichtig en volop bezig met de implementatie van deze wet, volgens het landelijk aangegeven invoeringstraject. Zo moeten we onder meer beschikkingen[12],zoals verleende vergunningen, handhavingsbesluiten, beslissingen op bezwaar en Wob-besluiten (art. 3.3 Woo) openbaar maken.

Wmbev
Vanaf 1 januari 2023 wordt de wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmbev) van kracht. Hierin is geregeld dat een burger een ontvangstbevestiging krijgt zodra er een elektronisch bericht naar een overheid gestuurd wordt. Het gaat om berichten naar het OLO (bij Wabo) of omgevingsloket (bij Omgevingswet) voor bijvoorbeeld ingediende vooroverleggen, aanvragen, meldingen en informatieplichten. Maar ook bij elektronisch verstuurde berichten zijn we verplicht een ontvangstbevestiging te sturen.

[11] **WEP** De Wet elektronische publicaties (de Wep) heeft als doel om burgers digitaal te informeren over besluiten die impact hebben op hun leefomgeving. Deze wet, die op 1 januari 2023 ingaat, verplicht bestuursorganen (bijvoorbeeld gemeenten en provincies) om officiële publicaties online te zetten op de website officielebekendmakingen.nl. Daarop kunnen burgers alle algemene bekendmakingen, mededelingen en kennisgevingen van de overheid raadplegen. Burgers kunnen zo tijdig hun recht van inspraak uitoefenen. De wet verplicht om naast beschikkingen, zoals verleende vergunningen, ook de bijhorende stukken van de uitgebreide procedures te anonimiseren en publiceren. Onder uitgebreide procedures vallen vooral milieuvergunningen. Met de publicatie spelen we in op de behoefte van burgers om informatie te kunnen inzien over milieuvervuiling door bedrijven.

[12] Niet alle beschikkingen hoeven openbaar gemaakt worden. Uitzonderingen gelden voor o.a. geweigerde vergunningen (weigeringen) en bestuurlijke boetes.

ICT

Vervanging financieel pakket (CODA) en zaaksysteem (WRS)

Een groot deel van onze ICT-pakketten gaat komende jaren op de schop. Deels noodgedwongen maar ook vanuit het oogpunt van kosten en kwetsbaarheid. We kiezen voor een integrale benadering en hebben de vervanging van het financieel pakket CODA en het zaaksysteem WRS vooralsnog ondergebracht in één projectaanpak. We stemmen de verschillende stappen in een gezamenlijke planning zo goed mogelijk op elkaar af.

Financieel pakket (CODA)
Op dit moment maken we gebruik van het financiële administratiepakket CODA als onderdeel van het gastheerschap van Nijmegen. De gemeente Nijmegen gaat het financiële programma, CODA, vervangen. Na aanbesteding gaat zij waarschijnlijk vanaf 2024 over op een nieuw financieel pakket. Dit besluit heeft direct gevolgen voor onze eigen financiële administratie, tijdregistratie (Sagitta) en mogelijk ons HRM deel (Beaufort en Youforce). Dat stelt ons voor de keuze een nieuw pakket in te voeren. Op dit moment onderzoeken we de verschillende mogelijkheden. We verwachten dit najaar een keuze te maken.

Zaaksysteem (WRS)
Quarant heeft in 2021 in opdracht van de Gemeente Nijmegen en ons onderzoek gedaan naar de toekomstbestendigheid van ons zaaksysteem WRS (Wabo Registratie Systeem). WRS is de kernapplicatie waarin alle bij de ODRN af te handelen producten in opdracht van de deelnemers worden geregistreerd en afgehandeld. WRS is ook gekoppeld aan een aantal andere applicaties ter ondersteuning van de medewerkers in het werkproces, de financiële afhandeling en documentaire ondersteuning. De conclusie van dit onderzoek is dat WRS als kernapplicatie niet toekomstbestendig is. Daarnaast wordt WRS niet door andere omgevingsdiensten of organisaties gebruikt. Het onderhoud en beheer zijn daarom duur en kwetsbaar. WRS moet daarom worden vervangen. Dit traject loopt op dit moment.

Kosten en dekking
De vervanging van deze primaire ICT-pakketten kost veel geld en inzet. Het zijn grote projecten die het hart van onze organisatie raken. Het gaat om onder andere: een projectorganisatie, de aanbestedingsprocedure, gewijzigde werkprocessen, licentiekosten en kosten voor opleiding en communicatie.
Voor de vervanging stellen we dit najaar business cases op, deze bespreken we binnen ons bestuur. De financiële vertaling wordt meegenomen bij de begrotingsbehandeling in het voorjaar van 2023.

Project digitaal verzenden

We zijn aan de slag met het project digitaal verzenden. Veel poststukken, zoals brieven en besluiten, worden nog steeds door de afdeling Procesondersteuning fysiek geprint, gekopieerd en verzonden. Dit proces is tijdrovend, kostbaar en niet meer van deze tijd. Denk daarbij aan de kosten van arbeid, papier, printers en porti. Met dit project gaan we het verzenden van documenten digitaal uitvoeren waarmee we besparen op papier, porti en personeel. Deze besparing hebben we in de begroting vanaf 2022 ingeboekt: € 68.000 in 2022, € 80.000 in 2023 en € 93.000 vanaf 2024.

Dit project heeft vertraging opgelopen door onderbezetting bij de ICT Rijk van Nijmegen (iRvN). Daardoor gaan we de ingeboekte besparing later realiseren. We komen hier bij de begrotingsbehandeling op terug.

Informatiebeveiliging

Door de toegenomen digitalisering is het zorgvuldig omgaan met de informatie en gegevens van burgers, bedrijven en ketenpartners van groot belang. De digitale bedreigingen voor de (lokale) overheid groeien de afgelopen jaren exponentieel in omvang en volwassenheid. Wij als onderdeel van de regio hebben de technische uitvoering voor de bescherming daarvan ondergebracht bij iRvN. IRvN heeft een GAP-analyse laten uitvoeren door het bedrijf Hunt & Hackett, experts in informatiebeveiliging en cybercrime. Op basis van de aanbevelingen uit de analyse heeft iRvN een programma van maatregelen inclusief kostenraming samengesteld waarmee de bescherming van de regiogemeenten meegroeit met de toename van het dreigingsniveau. Voor ons deel van deze inzet hebben we binnen ons materiële budget dekking gevonden. We zullen bij de begrotingsaanpassing dit voorjaar voorstellen dit budget naar het budget voor de PIOFAH-taken[13] over te hevelen.

[13] PIOFAH staat voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, administratie en huisvesting

Financieel

Inflatie

De hoge inflatie[14] in combinatie met krapte op de arbeidsmarkt maakt dat onze kosten snel toenemen. Het gaat enerzijds om de afgesproken CAO-ontwikkeling en anderzijds om de kosten van inhuur via detacheringsbureaus en ZZP-ers. Ook zij zien zich genoodzaakt hun uurtarieven te indexeren en dit hebben we doorgaans te accepteren. We hebben deze mensen heel hard nodig om al het werk wat bij de ODRN binnen komt op te pakken en op tijd af te handelen.

In de Kadernota van vorig jaar hebben we dit risico al benoemd. Ons Algemeen Bestuur heeft toen besloten over te gaan op een andere indexeringsmethodiek die beter aansluit bij de werkelijke kostenontwikkeling. Het is dezelfde methodiek die ook de GGD en de Veiligheidsregio hanteren. Nadeel is dat we de kostenontwikkeling altijd pas met terugwerkende kracht kunnen volgen. De CAO-index van onze loonsommen is voorafgaand aan het jaar nog niet bekend. We nemen de CAO 2021, die in februari 2022 definitief is vastgesteld, mee in de indexering van de begroting 2023. Een vertraging van 2 jaar dus. In deze tijd van sterke inflatie neemt het risico van achterblijvende indexering toe. Dit risico kwantificeren we in onze risicoparagraaf die we jaarlijks actualiseren. Bij de jaarstukken 2022 laten we u de uitkomst hiervan zien. Op basis van het risicobedrag bepalen we het gewenste weerstandsvermogen. Hiermee zouden we voldoende buffers moeten hebben om deze risico's het hoofd te bieden.

Herverdeeleffecten bedrijfsvoering 2023

Vanaf 2023 gaan we over op een vereenvoudigde bedrijfsvoering. We hebben TwijnstraGudde gevraagd herverdeeleffecten te berekenen van de vereenvoudigde bedrijfsvoering vanaf 2023. Doorrekeningen zijn gemaakt op basis van de data over 2019 en 2020. Op basis daarvan heeft TwijnstraGudde geconcludeerd dat de herverdeeleffecten waarschijnlijk beperkt zijn. Doorrekeningen uit het verleden geven geen garantie voor de toekomst. De impactanalyses zijn deels gebaseerd op tijdschrijfdata die niet altijd kloppen. Ondanks een zorgvuldige voorbereiding, kan de uitkomst daardoor anders uitpakken. We zullen de realisatie ten opzichte van de werkplannen in 2023 monitoren en onze opdrachtgevers zo vroegtijdig mogelijk informeren over eventuele afwijkingen.

[14] Consumentengoederen en -diensten waren in augustus 2022 12,0 procent duurder dan in dezelfde maand een jaar eerder, meldt het CBS.

Opleidings- en Ontwikkelbudget vanaf 2023

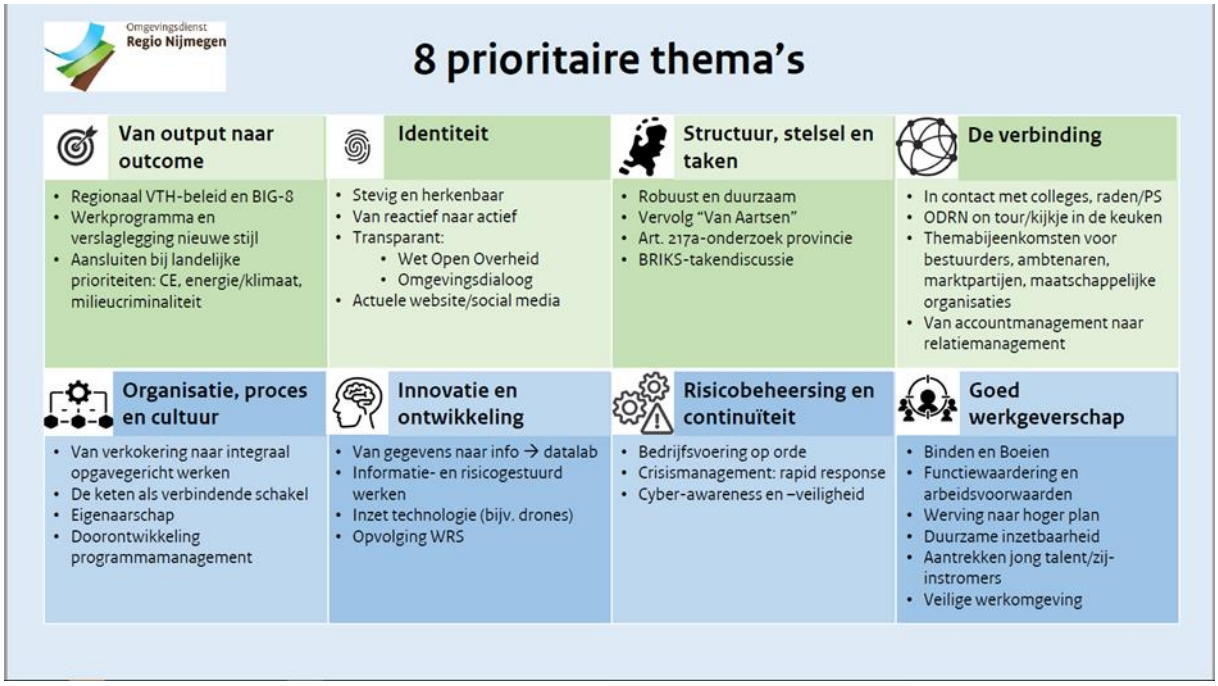
Inzet en afloop Ontwikkelprogramma
De meerjarige inzet (realisatie 2020 en 2021 en begroot vanaf 2022) van het ontwikkelprogramma is als volgt:

in €* 1.000	Realisatie 2020	Realisatie 2021	Begroting 2022	Begroting 2023	Besluit
Oorspronkelijk begroot	1.500	1.017			AB 20-12-2019
Onderbesteding 2020	-800	800			AB 4-11-2020
Onderbesteding 2020	-98	98			AB 1-7-2021
Inzet besparingen en meevallers		310			AB 1-7-2021
Overheveling naar 2022/2023	0	-757	447	310	AB 1-7-2021
Overheveling van 2023 naar 2022			209	-209	AB 14-7-2022
Onderbesteding 2021		-43	43		AB 14-7-2022
Meevaller afschrijvingslasten			75		AB 14-7-2022
Ontwikkelprogramma I	**602**	**1.425**	**774**	**101**	

Na een forse inzet in 2020, 2021 en 2022, hebben we in 2023 nog maar € 1 ton geraamd en vanaf 2024 niets meer. Alhoewel we flinke stappen gezet hebben, zijn de opgaven nog steeds groot en gezien de uitdagingen ook structureel van aard.

Aanleiding nieuw budget voor ontwikkeling en opleiding
Zoals we eerder hebben aangegeven, is ons speelveld voortdurend in beweging. Ontwikkelingen volgen elkaar snel op. We moeten aan de bal blijven. De aansluiting op de landelijke ontwikkelingen in het kader van het IBP, de versterking van het VTH en het vervolg op het artikel 217a-onderzoek van de provincie maken doorontwikkeling van onze organisatie geen luxe maar noodzaak. Het is belangrijk te blijven investeren in zaken die bijdragen aan de robuustheid en toekomstbestendigheid van de ODRN. Daarmee kunnen wij voor u als onze deelnemers een betrouwbare en deskundige uitvoeringsorganisatie blijven. Stilstand is achteruitgang, dus doorontwikkeling en innovatiekracht zijn belangrijk. Dat maakt de ODRN ook tot een aantrekkelijke werkgever voor nieuwe medewerkers.

Wij hebben als bestuur begin dit jaar (aan de hand van onderstaand schema) prioriteiten besproken voor de thema’s in de komende jaren. Daarbij kan niet alles tegelijk.



Aanvullende bijdrage voor opleiding en ontwikkeling - zienswijzen begroting 2023

Om te kunnen blijven ontwikkelen hebben we in de begroting vanaf 2023 jaarlijks € 3 ton aanvullend budget voor opleiding en ontwikkeling geraamd.
De raden van de gemeenten Nijmegen en Druten hebben in de zienswijzen bij de begroting 2023 hier niet volledig mee ingestemd. De raad van de gemeente Nijmegen stelt voor de aanvullende bijdrage niet structureel toe te kennen en de raad van de gemeente Druten doet de suggestie de bijdrage te halveren. De zienswijzen van de overige deelnemers waren instemmend of lieten zich niet uit over dit punt. We hebben de begroting naar aanleiding van de zienswijzen van Nijmegen en Druten nog niet aangepast.

We hebben aangegeven dat we de structurele raming van het budget voor opleiding en ontwikkeling laten afhangen van een plan voor de inzet van het budget. De contouren van dat plan leggen we nu graag aan u voor. In het voorjaar van 2024 komen we met de begroting 2024 en een nadere uitwerking van de structurele inzet van deze middelen.

Concretisering bijdrage opleiding en ontwikkeling aan de hand van drie prioritaire thema's

Voor een groot deel van de in deze nota geschetste ontwikkelingen hoeven we ons opleidings- en ontwikkelbudget niet in te zetten. Zo verwachten we een subsidie van het ministerie van I&W voor onze inzet voor het Interbestuurlijke programma te ontvangen. De invoeringskosten van de Omgevingswet dekken we met het budget van het Ontwikkelprogramma uit 2019 en ook hebben we hiervoor in een bestemmingsreserve middelen gereserveerd. We verwachten dat de gemeente Nijmegen de kosten betaalt die we moeten maken voor het terugnemen van de BRIKS taken. En ten slotte betalen we een groot aantal interne projecten met middelen uit onze huidige begroting. Het gaat dan om de vervanging van onze ICT systemen en om diverse kleinere interne projecten. Onze huidige begroting geeft maar beperkte dekking voor indirect productieve inzet.

Met het opleidings- en ontwikkelbudget hebben we de uren voor indirect productieve verruimd. Deze uren willen we inzetten voor volgende thema's:

1. **Strategisch personeelsbeleid / goed werkgeverschap**
   Met het traineeprogramma gaan we 6 nieuwe starters opleiden. Deze nieuwe collega's hebben geen relevante ervaring en zijn de eerste jaren beperkt productief inzetbaar. Dit productiviteitsverlies geeft, naast onze inzet voor begeleiding en scholing, een kostenpost die we niet uit onze begroting kunnen dekken. Als het programma succesvol is, willen we het continueren en mogelijk uitbreiden. We hebben daarvoor structurele dekking nodig.

2. **Communicatie en publicatie**
   De wet vraagt ons om een aantal aanpassingen voor openbaarmakingen zoals de invoering van de Woo en de Wmbev (zie onderdeel communicatie en publicatie). Dat leidt tot structureel meerwerk. Deze extra inzet is niet gedekt in onze huidige begroting.

3. **Doorontwikkeling van onze organisatie**
   We hebben met het Ontwikkelprogramma 2020-2022 flinke stappen gezet maar staan nog voor een aantal organisatorische opgaven. Deze opgaven hangen in grote mate samen met nieuwe (landelijke) ontwikkelingen. We willen onze uren concreet inzetten op:

   - Ontwikkeling van een centrale planningstool
     Grote ODRN-brede opgaven maken dat we steeds meer centraal afwegingen moeten maken en centraal moeten sturen op de inzet van onze medewerkers. We ontwikkelen daarom een planningstool. Het ontwikkelen en het daadwerkelijk in gebruik nemen hiervan vraagt extra inzet.
   - Opzetten van een kwaliteitsmanagementsysteem
     Onderdeel van het Interbestuurlijk Programma is de invoering van een landelijk systeem van onderlinge visitaties van omgevingsdiensten. De resultaten daarvan worden jaarlijks aan de Kamer aangeboden in de vorm van een rapportage "Staat van de Omgevingsdiensten". Onze werkprocessen moeten op orde zijn en blijven, en worden straks periodiek doorgelicht. Dit vraagt om meer aandacht voor interne kwaliteitszorg.
   - Doorontwikkeling van programmamanagement en projectmatig werken
     Ook dit vloeit voort uit de veelheid en omvang van onze opgaven die we steeds meer centraal en projectmatig op moeten pakken. We maken een transitie van uitvoeringsorganisatie naar stevige gesprekspartner.

De ureninzet op deze thema's doen we in 2023 en ook (deels) in 2024. We zullen de structurele inzet op onze opleidings- en ontwikkelthema's steeds blijven concretiseren en komen hier bij de jaarlijkse begrotingsbehandeling op terug.