



Omgevingsdienst
Noord-Veluwe

Begrotingswijziging 2022 nr. 1
Formatie ODNV (structureel, 2023 e.v.)

Toelichting:

Per afzonderlijk AB-voorstel is betoogd welke (structurele) aanpassingen in de formatie ODNV noodzakelijk worden geacht. Op de volgende pagina's zijn de budgettaire effecten voor begrotingsjaar 2023 vertaald.
Voor een inhoudelijke toelichting zij verwezen naar het bijbehorende AB-voorstel.

Weergave gevolgen begroting op totaalniveau:

TOTAAL BEGROTING			
	Raming vóór wijziging	Mutatie	Raming ná wijziging
Lasten			
Programma 1 Vergunningverlening	717.800	0	717.800
Programma 2 Toezicht en Handhaving	2.282.500	363.200	2.645.700
Programma 3 Advies	945.800	317.100	1.262.900
Programma 4 Stelseltaken	157.400	0	157.400
Programma 5 Projecten	0	0	0
Overzicht Overhead	1.473.300	201.400	1.674.700
Overzicht Onvoorzien	55.000	10.000	65.000
Algemene dekkingsmiddelen	0	0	0
Totaal mutaties lasten	5.631.800	891.700	6.523.500
Baten			
Programma 1 Vergunningverlening	-1.000.400	9.900	-990.500
Programma 2 Toezicht en Handhaving	-3.164.900	-473.400	-3.638.300
Programma 3 Advies	-1.309.100	-428.200	-1.737.300
Programma 4 Stelseltaken	-157.400	0	-157.400
Programma 5 Projecten	0	0	0
Overzicht Overhead	0	0	0
Overzicht Onvoorzien	0	0	0
Algemene dekkingsmiddelen	0	0	0
Totaal mutaties baten	-5.631.800	-891.700	-6.523.500

Totaal bijdragen deelnemers			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Gemeente Elburg	-546.063	-153.994	-700.057
Gemeente Ermelo	-950.561	-142.953	-1.093.514
Gemeente Harderwijk	-1.296.693	-168.464	-1.465.157
Gemeente Nunspeet	-591.813	-83.017	-674.831
Gemeente Putten	-1.050.715	-134.222	-1.184.937
Gemeente Hattem	-190.514	-30.443	-220.957
Gemeente Heerde	-264.503	-66.596	-331.099
Gemeente Oldebroek	-438.486	-91.180	-529.666
Provincie Gelderland	-139.454	-20.830	-160.283
TOTAAL	-5.468.800	-891.700	-6.360.500

Weergave gevolgen begroting op programmaniveau:

Programma 1 Vergunningverlening			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Lasten			
Personeelskosten primair proces	558.100		558.100
Vergunningverl. complexe inrichtingen (ODRN)	138.800		138.800
Directe uitvoeringskosten	5.000		5.000
Stelpost loonmutaties	15.800		15.800
Stelpost prijsmutaties	100		100
Totaal mutaties lasten	717.800	0	717.800
Baten			
Gemeente Elburg	-117.047	1.158	-115.889
Gemeente Ermelo	-180.072	1.782	-178.290
Gemeente Harderwijk	-190.076	1.881	-188.195
Gemeente Nunspeet	-135.054	1.337	-133.718
Gemeente Putten	-210.084	2.079	-208.005
Gemeente Hattem	-50.020	495	-49.525
Gemeente Heerde	-58.023	574	-57.449
Gemeente Oldebroek	-60.024	594	-59.430
Provincie Gelderland	0	0	0
Overige inkomsten	0	0	0
Totaal mutaties baten	-1.000.400	9.900	-990.500

Programma 2 Toezicht en Handhaving			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Lasten			
Personeelskosten primair proces	2.100.800	355.000	2.455.800
Toezicht complexe inrichtingen ODRA	44.400		44.400
BOA-loket samenwerking groene handhaving	50.700		50.700
Adviezen en onderzoek	5.000		5.000
Directe uitvoeringskosten	20.000		20.000
Dienstauto's	12.000		12.000
Stelpost loonmutaties	49.200	8.200	57.400
Stelpost prijsmutaties	400		400
Totaal mutaties lasten	2.282.500	363.200	2.645.700
Baten			
Gemeente Elburg	-342.507	-53.021	-395.528
Gemeente Ermelo	-501.528	-77.638	-579.166
Gemeente Harderwijk	-513.761	-79.531	-593.292
Gemeente Nunspeet	-400.611	-62.015	-462.627
Gemeente Putten	-577.981	-89.473	-667.454
Gemeente Hattem	-119.266	-18.463	-137.729
Gemeente Heerde	-180.428	-27.931	-208.359
Gemeente Oldebroek	-287.461	-44.500	-331.961
Provincie Gelderland	-134.556	-20.830	-155.386
Overige inkomsten	-106.800	0	-106.800
Totaal mutaties baten	-3.164.900	-473.400	-3.638.300

Programma 3 Advies			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Lasten			
Personeelskosten primair proces	748.100	310.000	1.058.100
Kosten Externe Veiligheid (OVI)	66.200		66.200
Kosten Natuur & Ecologie (OVI)	79.900		79.900
Directe uitvoeringskosten	12.600		12.600
Boeken en abonnementen	11.500		11.500
Adviezen en onderzoek	0		0
Kosten applicaties	6.700		6.700
Stelpost loonmutaties	20.300	7.100	27.400
Stelpost prijsmutaties	500		500
Totaal mutaties lasten	945.800	317.100	1.262.900
Baten			
Gemeente Elburg	-74.043	-102.131	-176.174
Gemeente Ermelo	-250.707	-67.098	-317.805
Gemeente Harderwijk	-574.158	-90.814	-664.972
Gemeente Nunspeet	-41.568	-22.338	-63.906
Gemeente Putten	-241.614	-46.828	-288.442
Gemeente Hattem	-16.887	-12.475	-29.362
Gemeente Heerde	-19.485	-39.240	-58.725
Gemeente Oldebroek	-80.538	-47.275	-127.813
Provincie Gelderland	0	0	0
Overige inkomsten	-10.100		-10.100
Totaal mutaties baten	-1.309.100	-428.200	-1.737.300

Programma 4 Stelseltaken			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Lasten			
Salariskosten primair proces exclusief inhuur	31.700		31.700
Directe uitvoeringskosten	13.500		13.500
Kosten stelseltaken	108.800		108.800
Stelpost loonmutaties	3.200		3.200
Stelpost prijsmutaties	200		200
Totaal mutaties lasten	157.400	0	157.400
Baten			
Gemeente Elburg	-12.466		-12.466
Gemeente Ermelo	-18.253		-18.253
Gemeente Harderwijk	-18.698		-18.698
Gemeente Nunspeet	-14.580		-14.580
Gemeente Putten	-21.036		-21.036
Gemeente Hattem	-4.341		-4.341
Gemeente Heerde	-6.567		-6.567
Gemeente Oldebroek	-10.462		-10.462
Provincie Gelderland	-4.897		-4.897
Overige inkomsten	-46.100		-46.100
Totaal mutaties baten	-157.400	0	-157.400

Overzicht overhead			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Lasten			
Loonbetalingen en sociale premies	316.000	184.000	500.000
Stelpost loonmutaties	7.300	4.200	11.500
Opleidingen / loopbaanadvies	74.000	13.000	87.000
Stelpost prijsmutaties	2.400	200	2.600
Overige overhead	1.073.600		1.073.600
			0
Totaal mutaties lasten	1.473.300	201.400	1.674.700
Baten			
			0
			0
			0
			0
Totaal mutaties baten	0	0	0

Overzicht onvoorzien			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Lasten			
1 Vergunningverlening	10.000	0	10.000
2 Toezicht en handhaving	32.000	5.000	37.000
3 Advies	13.000	5.000	18.000
			0
Totaal mutaties lasten	55.000	10.000	65.000
Baten			
			0
			0
			0
			0
Totaal mutaties baten	0	0	0

Bijlage: verdeling uren advies over de partners.

De beschreven mutaties op het onderdeel Advies leiden tot een gewijzigde verdeling van advies-uren over de gemeenten. Deze verdeling is tevens de grondslag voor de berekening van de financiële bijdrage per gemeente. Met de afzonderlijke gemeenten worden momenteel gesprekken gevoerd over de uiteindelijke productieafspraken. Ten behoeve van de begrotingswijziging wordt vooralsnog uitgegaan van de volgende verdeling:

Uren advies doorkijk 2022 e.v.											
	Werkelijk		Afspraak	Verschil	Reëel obv	Capaciteit	Extra t.o.v.	Voorstel	Verschil	Totaal advies	
Partner	2020	2021	2021 e.v.	2021	2020-2021	benodigd	afspraak 2021	extra		per partner	
Elburg	543	1.549	739	810	1.500 *	1.777	1.038 *	1061	23 *	1.800	10,2% *
Ermelo	3.204	2.972	2.500	472	2.750	3.258	758	750	-8	3.250	18,4%
Harderwijk	6.004	5.121	5.754	-633	5.750	6.811	1.057	1046	-11	6.800	38,5%
Nunspeet	567	547	412	135	550 *	652	240 *	238	-2 *	650	3,7% *
Putten	3.067	2.573	2.412	161	2.500	2.961	549	538	-11	2.950	16,7%
Hattem	213	296	171	125	250	296	125	129	4	300	1,7%
Heerde	133	324	192	132	500 *	592	400 *	408	8 *	600	3,4% *
Oldebroek	1.103	1.684	800	884	1.100	1.303	503	500	-3	1.300	7,4%
Provincie											
TOTAAL	14.834	15.066	12.980	2.086	14.900	17.650	4.670	4.670	0	17.650	100,0%

* incl eerder door gemeente gevraagde, maar nog niet eerder geformaliseerde uren



VOORSTEL DB

Aan	dagelijks bestuur
Datum advies	24 mei 2022
Auteur	J.J. Feenstra / G.J. Koops / M. van der Meirsch
Onderwerp	Formatie ODNV

Procedure	Datum
CT	n.v.t.
OGO	9 juni 2022
OAF	2 juni 2022
DB	15 juni 2022
AB	30 juni 2022

	Ja	Nee
GO	☐	☒
OR	☐	☒
Openbaar	☐	☐
Communicatie	☐	☐
Begrotingswijziging	☒	☐

Agendapunt	
Datum vergadering	15 juni 2022
Portefeuillehouder	B. Engberts
Bijlagen	
Volgnummer	

Route Parafering	Paraaf	Datum
Financieel Controller		
Directeur		
Voorzitter		

Voorstel/beslispunten

Het AB voorstellen in te stemmen met een structurele aanvulling in formatieve sterkte van ODNV en de bijbehorende begrotingswijziging in procedure te brengen.

Besluit d.d.

Beoogd effect

Borging dat ODNV structureel voldoende middelen en ontwikkelvermogen heeft om haar uitvoerende taken kwalitatief en kwantitatief op adequate wijze voor de gemeenten te vervullen. Hiermee kan continuïteit van dienstverlening worden gegarandeerd aan burgers en bedrijven in relatie tot een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving in de regio Noord-Veluwe.



VOORSTEL DB

Argumenten

- Onderzoek laat zien dat de huidige formatie van ODNV niet in overeenstemming is met de vraag van de opdrachtgevers. Om de rol als kennispartner voor de Leefomgeving voor gemeenten en provincie in te kunnen vullen, is nodig om de organisatie te versterken zodat zij in staat is om in te spelen op (huidige) ontwikkelingen, zowel vakinhoudelijk als t.a.v. de bedrijfsvoering.
- Aanvullende structurele financiering is nodig om de werkdruk te verlagen, de kwaliteit van het werk op peil te houden en voldoende robuustheid te hebben om een terugval te voorkomen.
- Voldoende formatie draagt tevens bij aan aantrekkelijk werkgeverschap, gezien de krappe arbeidsmarkt is dat in de komende jaren extra noodzakelijk.
- Voor achtergrondinformatie bij dit voorstel verwijzen wij kortheidshalve naar het SPP, het 60 dagen rapport en het extern uitgevoerde onderzoek naar de formatie van ODNV.

Kanttekeningen

- Het alternatief voor het aanvullen van financiering is dat ODNV minder werk gaat uitvoeren. We gaan er hier vanuit dat dit door de opdrachtgevers niet gewenst of eigenlijk niet mogelijk is. Enerzijds omdat dan de kwaliteit in de dienstverlening in de VTH-taken niet meer voldoet aan de landelijke kwaliteitscriteria (Kwaliteitscriteria 2.2) welke opgelegd zijn aan ODNV in de door henzelf opgestelde VTH-verordening in 2016 en het risicomodel, dat bestuurlijk door RBHO als opdrachtgever is vastgesteld. Anderzijds omdat veel adviestaken niet meer door de gemeenten zelf gedaan kunnen worden omdat de gemeenten hun kennis en expertise hebben ondergebracht bij ODNV. ODNV is daardoor de best denkbare uitvoeringpartner (geworden) van die taken qua kwaliteit, nabijheid, kennis van de regio en kosten.
- Indien gekozen wordt om niet of deels in te stemmen met dit voorstel, zal per direct het gesprek met de opdrachtgevers gestart worden over de consequenties. Opdat zo snel mogelijk duidelijk is welke werkzaamheden niet (meer) uitgevoerd zullen worden en lopende arbeidscontracten tijdig beëindigd kunnen worden.
- De mogelijke consequenties van de Omgevingswet en de overdracht van bodemtaken zijn niet opgenomen in dit voorstel.



VOORSTEL DB

Overzicht formatieve en financiële consequentie

Hier geven we alvast samengevat weer wat de gevraagde aanvullende formatie is en de consequenties per gemeente.

Onderdeel	functies	formatie
VTH	Jurist BOA Flexibele schil	1 1 2
Advies	Casemanagement Adviseurs	2 1,5
Bedrijfsvoering	Processen en kwaliteit Communicatie Informatiemanagement Secretariaat en bedrijfsbureau	1 0,4 0,17 0,5
Totaal		9,57 FTE

Bovenstaande structurele aanvulling van formatie bij ODNV vereist een structurele bijstelling van de begroting van € 891.700, met - op hoofdlijn- de volgende verdeling:

Totaal bijdragen deelnemers	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Gemeente Elburg	-546.063	-153.994	-700.057
Gemeente Ermelo	-950.561	-142.953	-1.093.514
Gemeente Harderwijk	-1.296.693	-168.464	-1.465.157
Gemeente Nunspeet	-591.813	-83.017	-674.831
Gemeente Putten	-1.050.715	-134.222	-1.184.937
Gemeente Hattem	-190.514	-30.443	-220.957
Gemeente Heerde	-264.503	-66.596	-331.099
Gemeente Oldebroek	-438.486	-91.180	-529.666
Provincie Gelderland	-139.454	-20.830	-160.283
TOTAAL	-5.468.800	-891.700	-6.360.500

Een en ander is nader uitgewerkt in de bijgevoegde (structurele) begrotingswijziging 2023 e.v.



VOORSTEL DB

Toelichting op het voorstel

Investering en rendement

Dit voorstel is gericht aan de gemeenten en provincie (de deelnemers) als eigenaren van ODNV. Het beschrijft de noodzaak van een significante investering in ODNV om de opdrachten vanuit de deelnemers te kunnen realiseren. Op dit moment wordt ODNV overvraagd en heeft het geen vermogen (mensen, middelen, mogelijkheden) om knelpunten zelf op te lossen. ODNV is ook niet klaar voor de grote uitdagingen die er al op korte termijn aankomen (het landelijke interbestuurlijke programma IBP, vanuit de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen, het provinciale samenwerkingstraject op versterking van het VTH stelsel, de klimaatopgaven, et cetera).

De voorgestelde investering is nodig om invulling te geven aan de opdracht die deelnemers bij ODNV hebben belegd. Het betreft een structurele aanvulling van de organisatie op alle onderdelen: op het gebied van bedrijfsvoering, de samenwerking met de deelnemers en op de inhoudelijke kennis van ODNV. De versterking is nodig om deelnemers vanuit nabijheid te blijven voorzien van integrale milieuadviesing, anticiperend op huidige en toekomstige ontwikkelingen in het vak- en werkgebied.

Het betreft een investering met concreet rendement, ook op de langere termijn. Enerzijds zal ODNV veel beter in staat zijn om knelpunten in de realisatie zelf op te pakken. Ook ontstaat met deze investering de mogelijkheid om met de deelnemers in hun rol als opdrachtgevers het partnerschap zodanig in te vullen dat met elkaar scherper en meer zakelijk gestuurd kan worden op concrete resultaatafspraken.

Anderzijds betekent deze investering minder faalkosten. Er is minder inhuur nodig. Er kan meer geïnvesteerd worden om vacatures sneller en adequater in te vullen. Er ontstaat grotere continuïteit in de dienstverlening doordat er voldoende achterwacht geregeld is. Er kan meer focus en daadkracht getoond worden in de grote dossiers, die iedere deelnemer wel heeft. Cruciale trajecten waarin ODNV op dit moment te weinig capaciteit en kennis op kan inzetten, minder grip heeft op het proces en er veel tijd verloren gaat.

Onderhavig voorstel resulteert in een verhoging van de partnerbijdrage. We laten zien dat hierdoor faalkosten afnemen en de robuustheid op inzet en deskundigheid toeneemt. Maar wij begrijpen dat voorstellen die de partnerbijdrage betreffen spanning opleveren tussen de belangen van gemeenten en provincie in hun rol als opdrachtgevers en in die van eigenaren. Zoals gezegd, dit voorstel is nadrukkelijk gericht aan de deelnemers in hun rol (met alle belangen van dien) als eigenaar van ODNV.



VOORSTEL DB

Terugblik

In 2021 bleek ODNV als organisatie kwetsbaar. Er was sprake van een combinatie van coronaeffecten, hoog en langdurig ziekteverzuim, vertrekkende medewerkers, met wat betreft adviestaken een groter dan afgesproken en verwacht werkaanbod vanuit de partners. Hierdoor ontstond een structureel te hoge werkdruk en een vermindering van de kwaliteit van dienstverlening. ODNV was niet in staat om de knelpunten zelf tijdig op te lossen.

Sinds de oprichting van ODNV was er altijd tevredenheid over het werk van ODNV. Er was onderling vertrouwen tussen gemeenten en ODNV en het besturingsmodel droeg zorg voor continuïteit en rust in de financiële huishouding. ODNV ontwikkelde zich steeds meer als kennispartner, dankzij groeiende adviestaken, ook een teken van vertrouwen in de robuustheid van de organisatie en de onderlinge relaties.

Een dergelijke ontwikkeling is over het algemeen positief. Maar gelijktijdig blijkt dat er sprake is van een al langer durende overbelasting van de organisatie en medewerkers. De afgelopen jaren is getracht om alle ontwikkelingen binnen het bestaande budget op te vangen. Sommige projecten zijn zonder extra financiering vooraf opgepakt en hierdoor ten laste van de eigenlijk voor het primaire proces bedoelde capaciteit gegaan. Dat heeft druk op de organisatie gelegd terwijl de ontwikkelingen in VTH-taakuitvoering en adviestaken bleven (en blijven) toenemen. Kortom: ODNV werd en wordt door de opdrachtgevers overvraagd. Maar het gevolg van deze manier van werken is dat de effecten grotendeels niet zichtbaar waren.

Afgelopen jaren is vaker aan de bel getrokken door ODNV zelf of door gemeenten over de continuïteit en tijdigheid van dienstverlening. Herijking van het besturingsmodel stond voor 2021 gepland maar is niet uitgevoerd. Dat werd besloten op een algemeen beeld van de situatie, niet op basis van nader onderzoek.

Ten aanzien van Advies hebben gemeenten de laatste jaren de keren dat de bijdrage is verhoogd, altijd gekozen om te verhogen naar het gemiddelde van de trendmatige stijgende vraag. Wanneer een trend doorzet zoals de praktijk tot nu is geweest, is die verhoging vanwege de aanhoudende trend altijd lager dan waar je op uitkomt in de feitelijke productie. Daarmee zijn de verhogingen van de bijdragen tot nu toe steeds onvoldoende geweest om de werkelijke afname van adviesuren te dekken.

Tot in 2021 is waar mogelijk getemporiseerd in advisering, maar dat bood onvoldoende oplossing en was (en is) de rek echt uit de organisatie. De laatste keer dat hierover gesproken is met gemeenten was in de zomer van 2021, maar zonder financiële consequenties hieraan te verbinden.



VOORSTEL DB

In het voorjaar en de zomer van 2021 is de personele problematiek (intern) geanalyseerd en vertaald naar de wervingsbehoefte zoals beschreven in het Strategisch Personeel Plan (SPP). Dit SPP is in september 2021 met het DB besproken en een voorstel voor extra inzet op de werving geaccordeerd. Op 2 december 2021 heeft het AB kennisgenomen van en overleg gehad over de afspraak die ODNV met het DB maakte over de werving van personeel.

Eind oktober trad de nieuwe directeur aan. Op 10 januari 2022 besprak hij zijn 60 dagen rapport met het DB, waarin hij (onder andere) aangaf dat ODNV naar zijn mening onvoldoende middelen ontvangt voor de gevraagde taken (VTH en Advies). Hij heeft extern bureau Seinstra onderzoek laten doen naar het besturingsmodel van ODNV en nader onderzoek laten doen naar de wijze waarop die vertaald wordt naar de begroting. In zijn onderzoek heeft Seinstra zijn constatering en conclusies gestaafd aan de besturingsmodellen van andere omgevingsdiensten. Het rapport is 25 februari 2022 opgeleverd en bevestigt het beeld in het SPP en 60 dagen rapport dat er sprake is van een structureel te lage toegestane formatie voor de productie die gevraagd wordt.

De uitkomsten van het SPP en van het externe onderzoek zijn afgelopen periode intern nader geanalyseerd op de incidentele en structurele formatieve en financiële consequenties. Dit is besproken in het OAF, OGO en DB. Mede op basis van die besprekingen en adviezen is dit voorstel opgesteld.

Samengevat komt de behoefte aan structureel aanvullende formatie voort uit:

- onderfinanciering op de huidige VTH-taken;
- een structureel stijgende vraag naar adviestaken;
- een tekort aan ondersteunende formatie, die niet is meegegroeid met de groeiende productie en ontwikkelopgaven voor ODNV als omgevingsdienst (bijvoorbeeld meer effect- en datagericht werken).

Dit voorstel is gemaakt om (via OAF, OGO en DB) het AB op de hoogte te stellen van de benodigde formatieve aanpassingen en de hiermee gemoeide structurele kostenverhoging. En akkoord te vragen om (met een voorstel tot begrotingswijziging) een en ander in gang te zetten naar besluitvorming.

Leeswijzer

We hebben de diverse onderdelen waarop aanvullende middelen en formatie nodig zijn zo specifiek mogelijk van elkaar onderscheiden. Dat laat zien hoe de tekorten door de gehele organisatie spelen.

Eerst gaan we in op de wettelijke VTH-taken. Aanvullend geven we aan welke formatie nodig is voor de adviestaken. Tot slot gaan we in op de bedrijfsvoeringstaken: door de groei in aantal en soort taken die ODNV doet voor de gemeenten is er ook een investering nodig in de ondersteunende functies.



VOORSTEL DB

Dit voorstel eindigt met een overzicht van de gevraagde aanvullende formatie en de financiële consequentie daarvan.

1.VTH-taken

Bij de opzet van ODNV in 2012, oorspronkelijk bedoeld als uitvoeringsdienst, zijn duidelijke eigen keuzes en uitgangspunten benoemd door de gemeenten omtrent de uitvoering van de VTH-taken. Op basis van die afspraken heeft ODNV haar dienstverlening en organisatie opgebouwd. In de loop van de jaren ontstond er druk op de vertaling van die keuzes en uitgangspunten naar de financiering van de dienstverlening van ODNV.

Wij signaleren bij de VTH-taken twee aandachtspunten die structureel aanvullende middelen behoeven.

1.1 Juridische ondersteuning / Toezicht

De trend is (vanuit gemeenten) om meer sensitief te handhaven. Hierbij wordt meer ingezet op de dialoog en het met elkaar komen tot oplossingen. Daarmee komt de keuze voor dwangprocedures (dwangsommen en bestuursdwang) en het innen van dwangsommen niet langer op de eerste plaats. Dit bestuurlijke beleid leidt tot meer inzet aan de kant van juristen bij ODNV, bij wie dit deel van het werk terechtkomt. Dit blijkt ook uit onze 'juridische' dossiers waarvan het merendeel opgelost wordt voordat overgegaan wordt tot het opstarten van een procedure (dwangsom/bestuursdwang).

De VTH-ontwikkelingen vragen dus bij Handhaving steeds meer om inzet van juristen, maar meer nog speelt dit bij Toezichttaken. Denk hierbij aan een gerichtere aanpak bij sloop-asbest (waaronder ketentoezicht en vrijeveld toezicht wat meer illegaliteit opspoort), de ontwikkeling en inzet vanuit brancheplannen die meer op milieuknelpunten richten en de verdere implementatie van de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS). Het gericht kunnen inzetten van toezicht op misstanden maakt dat juristen vaker ingezet moeten worden dan voorheen. De afgelopen drie jaar is er continue 1 fte extra ingehuurd om de werkdruk op te vangen. Dit willen we graag structureel maken.

De landelijke lijn is dat wanneer het bevoegd gezag gebruik wil maken van het instrument strafrecht, zij zelf de capaciteit (boa's) moet bekostigen. Strafrecht is als instrument geborgd omdat alle gemeenten bestuurlijk het toepassen van de LHS destijds hebben ondertekend (omdat men bestuurlijk onderkend heeft dat zich situaties voordoen waarbij inzet van strafrecht nodig en wenselijk is).

Daarom is er BOA-capaciteit toegevoegd bij ODNV, zodat optreden tegen calculerend gedrag of onomkeerbare overtredingen mogelijk is. Deze (juridische) capaciteit gaat nu ten laste van de toezicht capaciteit, met de aanname dat het die werkzaamheden zou verlichten, maar in de praktijk blijkt het aanvullend werk op de toezichtstaken.



VOORSTEL DB

De extra BOA-uren zijn ontstaan vanuit de gedachte dat een traject óf bestuursrechtelijk óf strafrechtelijk wordt opgepakt. Deze redenatie blijkt in de praktijk slecht zeer beperkt op te gaan. BOA's zijn breder actief en vaak lopen strafrecht en bestuursrecht gelijk op. Dit gaat dus ook om de zogenoemde twee-petten problematiek. Je kan/moet een opsporingsambtenaar en toezichthouder niet in een persoon verenigen. Dit vraagt om een correctie van 1 fte.

1.2 Flexibele schil

Intern onderzoek laat zien dat de flexibele schil van 2 fte, die destijds bij de vaststelling van het besturingsmodel zouden zijn opgenomen, nooit is vertaald naar de begroting van ODNV. Dit bevestigt het vermoeden (zie 60 dagen rapport) dat ODNV te weinig in de gelegenheid is om personele tegenvallers of wisselingen in de vraag van de gemeenten aan ODNV binnen de eigen formatie op te vangen.¹ Dit is mede een oorzaak van de structurele werkdruk. Daarom stellen we voor om deze flexibele schil vanaf 2022 alsnog toe te voegen aan de vaste formatie².

Dit zijn afspraken uit de startperiode van ODNV. Daarom lichten we hier nog een en ander nader toe. Bij de start van ODNV hield de flexibele schil in dat we niet de gehele formatie zouden 'vullen' met eigen personeel. Wanneer nodig zou de ruimte met tijdelijke capaciteit worden ingevuld. Ten tijde van de vaststelling van het besturingsmodel was er in het primair proces dus eigenlijk sprake van 2 fte overbezetting t.o.v. de benodigde formatie zoals die uit het besturingsmodel bleek. Punt is echter dat de begroting vervolgens simpelweg is gebaseerd op de benodigde bezetting conform besturingsmodel. Met het verloop over de jaren is de aanvankelijke overbezetting van 2 fte weggefallen en biedt de begroting uiteindelijk geen ruimte om die opnieuw in te vullen. De situatie van onderbezetting t.o.v. de begroting leidt tot een continu beleefde spanning tussen personele behoeften en de financiële exploitatie.

Voor de hiervoor beschreven onderdelen 1.1 en 1.2 tezamen vragen wij aan benodigde structurele extra formatie voor VTH-taken in totaal 4 fte.

2. Adviestaken

Er is sprake van personeelsverloop bij gemeenten waarbij gemeenten kiezen om zelf meer te richten op regievoering en de inhoudelijke advisering bij ODNV te beleggen. Er zijn meer complexe vraagstukken en de woningbouwopgave waarbij milieu geïntegreerd is in het planvormingsproces, et cetera. Allemaal ontwikkelingen waardoor de adviesvraag van de gemeenten de afgelopen jaren is toegenomen en waarvan de verwachting is dat die de komende jaren niet zal

¹ ODNV heeft geen eigen vermogen om extra inzet (voor) te financieren.

² Op dit moment heeft ODNV twee trainees in dienst. Gezien de structureel krappe arbeidsmarkt mag verwacht worden dat dit een vast onderdeel van ons HR-beleid gaat worden. We lopen hier een beetje vooruit op de verwachte groei aan VTH taken en gaan uit van de landelijke normen (zie quick scan). Door te investeren in trainees bouwen we tevens een buffer indien er toezichthouders vertrekken. De kosten voor inzet van trainees willen we in eerste aanleg dekken met de toevoeging van de 2 FTE in een flexibele schil.



VOORSTEL DB

afnemen. Daar moeten dan wel formele afspraken over worden gemaakt en daar ontbreekt het op dit moment voor een deel aan. Ook de sterke wisseling in de vraag door het jaar heen geeft coördinatie- en aansturingsproblemen bij ODNV, daar is namelijk onvoldoende formatie voor.

2.1 Integraliteit: casemanagement en coördinatie

De gemeenten beschikken door de overdracht van taken en kennis naar de ODNV over minder of zelfs geen kennis en menskracht omtrent milieuvraagstukken. Daarmee word het snijvlak tussen gemeenten en ODNV verlegd. Deze verschuiving vereist van ODNV inzet om de nabijheid te borgen en inzet om het samenwerkingsproces soepel te laten verlopen, naast de aandacht die de inhoudelijk advisering vraagt.

Er komen meer integrale vragen binnen waarbij dit 'casemanagement' nodig is voor interne en externe procesbegeleiding, op de inhoud. De verdieping en verbreding van de vragen komt deels voort uit wet- en regelgeving of bij vergunningverlening en toezicht op aandacht-bedrijven. Maar ook doordat ODNV meer vooraan in de gemeentelijke RO-processen ingezet wordt. In de beginjaren was met de vorming van ODNV de milieukennis bij de gemeenten op afstand komen te staan, waardoor de "milieu-inbreng" pas laat of soms niet in de planvorming betrokken werd. Maar milieu is steeds meer een geïntegreerd onderdeel van (RO)-projecten en wordt gezien als essentieel.

Hierdoor ontstaat op inhoud een meer integraal proces wat de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt. Samengevat is ODNV een logische gesprekspartner geworden bij vraagstukken in de leefomgeving.

Naast deze werkzaamheden is onderdeel van het casemanagement het zijn van 'gemeentelijk contactpersoon' en het meer fysiek aanwezig zijn in gemeentehuizen. Hierbij wordt met name gericht op het versterken van de operationele samenwerking van gemeenten en ODNV, elkaar tijdig betrekken bij ontwikkelingen binnen de gemeenten en in het vakgebied. Deze rol is initieel budgetneutraal ontwikkeld en ingezet. Immers hij/zij doet zijn/haar reguliere werk ten behoeve van de betreffende gemeente. Echter het blijkt dat deze persoon steeds meer betrokken wordt in afstemmingen en regelmatig bevraagd wordt over ODNV inzet. In de gemeente waar hij/zij actief is, wordt het als zeer positief ervaren omdat het invulling geeft aan de nabijheid van ODNV. De tijd die deze rol vraagt gaat momenteel echter ten koste van de inhoudelijke adviescapaciteit.

Casemanagement zit niet in het besturingsmodel. ODNV heeft in de afgelopen jaren casemanagement vanuit de adviestaken ontwikkeld en ingevuld. Casemanagement draagt aantoonbaar bij aan de kwaliteit van dienstverlening. Een succesvol leertraject, zeggend. Tegelijkertijd is duidelijk dat de formatie aan casemanagement onvoldoende is en uitgebreid moet worden om deze rol met succes te kunnen blijven invullen. Voor casemanagement is om deze reden structureel aanvullend 2 fte nodig.



VOORSTEL DB

2.2 Structurele groei adviesuren

Voor de adviestaken werven we op dit moment extra adviseurs Geluid en Bodem conform de behoefte die we eind 2021 in het SPP hebben aangegeven en met het DB is besproken.

In de afgelopen jaren is sprake van een stevige groei aan adviesvragen aan ODNV. De groei is aantoonbaar structureel. In de DVO's zijn in totaal 12.980 adviesuren opgenomen. De feitelijke productie van ODNV in 2020 en 2021 bedroeg afgerond 15.000 uur.

In de praktijk wordt er dus (taakstellend) jaarlijks veel meer door de gemeente aan advies ingekocht. En die vraag groeit, zonder dat daar, vanuit een gedeelde visie op de doorontwikkeling van ODNV naar integrale omgevingsdienst, een structurele financiering voor is.

De verhoging van de adviesuren wordt deels gedekt door reeds voorgenomen DVO-verhogingen bij enkele gemeenten die dit jaar al ingaan. Maar een aantal gemeenten zit nog structureel laag qua ureninschatting (wat een eigenlijke oorzaak is van de structurele overproductie). Door ook dit deel structureel te maken kan ODNV zich beter inrichten om de productie en kwaliteit van dienstverlening te realiseren. De praktijk leert dat ad hoc aantrekken of inhuren van extra capaciteit om de overvraag vanuit gemeente op te vangen onvoldoende mogelijk is.

De praktijk laat zien dat we redelijkerwijs mogen uitgaan van een minimaal aantal van 15.000 adviesuren dat vanaf 2022 vertaald moet zijn in aanvullende structurele formatie. Dan is aanvullend structureel 2.000 uur nodig, dat is formatief 1,5 fte.

Voor de hiervoor beschreven mutaties op de onderdelen casemanagement en advies vragen we voor de adviestaken als geheel aanvullend 3,5 fte structureel. Dit betekent dat de totale productieafspraken met gemeenten moet worden vastgesteld op 17.650 uur inclusief casemanagement. Een voorstel voor de verdeling over de gemeenten is aan dit DB-advies toegevoegd.

3. Bedrijfsvoering

Hieronder gaan we in op de benodigde aanvullende formatie in de bedrijfsvoering. De benodigde formatie en vacatures worden al nauw afgestemd met OVIJ. Mocht het komen tot een fusie, dan is er dus geen sprake van boven-formatief personeel.

In het oorspronkelijke bedrijfsplan ODNV is een norm afgesproken voor overhead, maar de formatie voor overheadtaken is altijd onder die norm gebleven én is niet consequent gehanteerd bij de groei aan primaire taken. Dit heeft gevolgen voor de werkdruk en kwaliteit van de organisatie en daarmee de



VOORSTEL DB

kwaliteit van de dienstverlening. Naast een structurele formatieve groei in de primaire processen moet ook worden geïnvesteerd in de ondersteunende functies (HR, communicatie, ICT e.d.). Die zijn onvoldoende mee-ontwikkeld met de vraag van de gemeenten aan en de ontwikkeling van de werkwijzen (bijvoorbeeld brancheplannen) van ODNV.

De nu voorgestelde opwaartse bijstelling van de overheadformatie gaat dan enerzijds om compensatie van de eerdere taakmutatie sloop/asbest plus de uitbreiding van adviesuren en anderzijds om aanvulling van overhead n.a.v. de op basis van het SPP voorgestelde formatieve aanpassingen in het primaire proces.

De uiteindelijke formatieve overhead komt daarmee beter in balans t.o.v. de in het bedrijfsplan opgenomen norm voor een gezonde bedrijfsvoering.

Er moet geïnvesteerd worden in de doorontwikkeling van de bedrijfsvoering om de gevraagde productie (VTH en A) te kunnen programmeren, aansturen, realiseren, registreren, administreren, borgen en verantwoorden. Waarbij ontwikkelingen als datagestuurd werken en informatievoorzieningen een stevige investering vragen.

Maar ook de toename van de media-aandacht voor de leefomgeving en de bekendheid van de omgevingsdiensten is toegenomen. Dit heeft zich bijvoorbeeld direct vertaald in een toename van persvragen en WOB-verzoeken, de afgelopen jaren.

Het zijn ontwikkelingen die de nodige inzet van ODNV vragen om hierop te kunnen anticiperen of überhaupt invulling aan te kunnen geven. Kennis en capaciteit waarin niet is voorzien bij de start van ODNV als uitvoeringsorganisatie. Concreet zijn de volgende knelpunten aan de orde:

Er is in het besturingsmodel geen ruimte opgenomen voor Procesmanagement en kwaliteit. Dat zou dan moeten gebeuren door medewerkers van de teams zelf, naast hun productie. Behalve de benodigde tijd beschikken de teams niet over de competenties en instrumenten voor beheersing van en sturing op de processen en de vereiste kwaliteit van dienstverlening. Zij hebben daar ondersteuning bij nodig. Het betreft het aanstellen van een adviseur processen & kwaliteit (1 fte).

Inrichting van Communicatie: er is meer aandacht voor de leefomgeving en omgevingsdiensten vanuit de pers, sinds de afgelopen 2-3 jaren. ODNV beschikt niet over een eigen communicatie adviseur. Het stelsel van Omgevingsdiensten functioneert hierin niet als een 'shared service center'. De afspraken van het stelsel zien met name toe op zaken die stelselbreed om aanpak en coördinatie vragen. De communicatietask waarvoor hier nu uitbreiding wordt beargumenteerd is in eerste aanleg puur en alleen gericht op ODNV zelf. Wij



VOORSTEL DB

vragen 16 uur per week (0,4 fte) om deze taak te kunnen beleggen in ons bedrijfsbureau.

Aanvullende inzet op Informatiemanagement: ODNV heeft op dit moment een belangrijke doorontwikkeling in haar zaakstelsel te maken, een rapportagesystematiek in te richten, de ontwikkeling naar meer datagericht werken en verantwoorden in te regelen, ICT-beleid & beheer in te richten en te borgen enzovoorts. Dat zijn taken waarvoor ODNV nu met externe inhuur een inhaalslag maakt om de basis op orde te brengen. Daarna moet Informatiemanagement (IM) structureel belegd gaan worden. In de huidige begroting is 0,33 fte gereserveerd voor de IM-functie, we vragen hier aanvullend 0,17 fte.

Secretariaat. De groei aan werk en formatie heeft effect op het bedrijfsbureau. Enerzijds als het gaat om de administratie rondom de primaire processen. Anderzijds is er nu geen ruimte in de begroting voor directiesecretariaat, ter ondersteuning van directeur en coördinatieteam (CT, het MT van ODNV). Op dit moment doet de enige secretaresse er ook taken op het gebied van ARBO, Huisvesting, en personeelszaken bij. Met de groei van de organisatie is dat niet meer gewenst of haalbaar. Het betreft een structurele formatieve aanvulling van 0,5 fte.

Daarmee vragen we voor de bedrijfsvoeringstaken afgerond 2 fte extra.

De in deze paragraaf beschreven kwaliteitsverbetering is vooral ingegeven door de gevolgen van de ontwikkelingen van de werkzaamheden van ODNV op basis van de vraag van de gemeenten. Met dit voorstel willen wij de bestaande kwaliteit behouden en tegelijkertijd verbeteren. De gevraagde formatieve uitbreiding en de daaraan gekoppelde kwaliteitsslag is overigens in lijn met en levert een positieve bijdrage aan de effectuering van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen.

Overzicht formatieve en financiële consequentie

Bovenstaande voorstellen in schema:

Onderdeel	functies	formatie
VTH	Jurist	1
	BOA	1
	Flexibele schil	2
Advies	Casemanagement	2
	Adviseurs	1,5
Bedrijfsvoering	Processen en kwaliteit	1
	Communicatie	0,4



VOORSTEL DB

	Informatiemanagement Secretariaat en bedrijfsbureau	0,17 0,5
Totaal		9,57 FTE

Bovenstaande structurele aanvulling van formatie bij ODNV vereist een structurele bijstelling van de begroting van € 891.700, met - op hoofdlijn- de volgende verdeling:

Totaal bijdragen deelnemers			
	Begroting vóór wijziging	Mutatie	Begroting ná wijziging
Gemeente Elburg	-546.063	-153.994	-700.057
Gemeente Ermelo	-950.561	-142.953	-1.093.514
Gemeente Harderwijk	-1.296.693	-168.464	-1.465.157
Gemeente Nunspeet	-591.813	-83.017	-674.831
Gemeente Putten	-1.050.715	-134.222	-1.184.937
Gemeente Hattem	-190.514	-30.443	-220.957
Gemeente Heerde	-264.503	-66.596	-331.099
Gemeente Oldebroek	-438.486	-91.180	-529.666
Provincie Gelderland	-139.454	-20.830	-160.283
TOTAAL	-5.468.800	-891.700	-6.360.500

Een en ander is nader uitgewerkt in de bijgevoegde (structurele) begrotingswijziging 2023 e.v.



VOORSTEL DB

Bijlage: verdeling uren advies over de partners.

De beschreven mutaties op het onderdeel Advies leiden tot een gewijzigde verdeling van advies-uren over de gemeenten. Deze verdeling is tevens de grondslag voor de berekening van de financiële bijdrage per gemeente. Met de afzonderlijke gemeenten worden momenteel gesprekken gevoerd over de uiteindelijke productieafspraken. Ten behoeve van de voor dit voorstel benodigde begrotingswijziging wordt vooralsnog uitgegaan van de volgende verdeling:

Uren advies doorkijk 2022 e.v.											
	Werkelijk		Afspraak	Verschil	Reëel obv	Capaciteit	Extra t.o.v.	Voorstel	Verschil	Totaal advies	
Partner	2020	2021	2021 e.v.	2021	2020-2021	benodigd	afpraak 2021	extra		per partner	
Elburg	543	1.549	739	810	1.500 *	1.777	1.038 *	1061	23 *	1.800	10,2% *
Ermelo	3.204	2.972	2.500	472	2.750	3.258	758	750	-8	3.250	18,4%
Harderwijk	6.004	5.121	5.754	-633	5.750	6.811	1.057	1046	-11	6.800	38,5%
Nunspeet	567	547	412	135	550 *	652	240 *	238	-2 *	650	3,7% *
Putten	3.067	2.573	2.412	161	2.500	2.961	549	538	-11	2.950	16,7%
Hatterij	213	296	171	125	250	296	125	129	4	300	1,7%
Heerde	133	324	192	132	500 *	592	400 *	408	8 *	600	3,4% *
Oldebroek	1.103	1.684	800	884	1.100	1.303	503	500	-3	1.300	7,4%
Provincie											
TOTAAL	14.834	15.066	12.980	2.086	14.900	17.650	4.670	4.670	0	17.650	100,0%

* incl eerder door gemeente gevraagd, maar nog niet eerder geformaliseerde uren