

(ontwerp)Kadernota 2021

OMGEVINGSDIENST REGIO UTRECHT

Colofon

Titel (ontwerp)Kadernota 2021
Revisie 1
Datum 9 Oktober 2019
Aantal Pagina's 28
Auteurs Omgevingsdienst regio Utrecht

Contactpersoon

ODRU Archimedeslaan 6, 3584 BA Utrecht
Copyright © Omgevingsdienst regio Utrecht

opgesteld door	Planning & Control
beoordeeld door	managementteam 3 september 2019
vastgesteld door	dagelijks bestuur 11 september 2019
besproken	algemeen bestuur 3 oktober 2019
vastgesteld door	algemeen bestuur 19 december 2019
kenmerk	INT19.XXXXXX

Akkoord voorzitter:

Akkoord secretaris:

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU)	5
1.2 Proces	7
1.3 Leeswijzer	7
2. Ontwikkelingen	8
2.1 Algemeen	8
2.2 Koers 2019-2022	8
2.3 Omgevingswet	9
2.4 Beleidsontwikkelingen 2021 en verder	10
2.4.1 Leefbaarheid, gezondheid & veiligheid	11
2.4.2 Duurzaamheid	12
2.4.3 Conclusie	12
2.5 Economische ontwikkeling	13
2.6 Vernieuwingen BBV	13
3. Wat mag het kosten	14
3.1 Wijze van financiering	14
3.2 Financiële uitgangspunten begroting 2021	15
3.3 Financiële beleid ontwikkeling organisatie	16
3.4 Vermogensontwikkeling	16
3.5 Baten en Lasten	16
3.5.1 Toelichting op de lasten	16
3.5.2 Toelichting op de baten	17
4. Loon- en prijsontwikkeling	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Loon- en prijs ontwikkeling	19
4.3 Tarief 2021	20
5. Planning en tijdschema	22
6. Verantwoording	22
6.1 Rapportages	22
6.2 Jaarrekening	22
BIJLAGE 1. Uren per gemeente	23
BIJLAGE 2. Berekening loon- en prijsontwikkeling	24
BIJLAGE 3. Uitwerking scenario 'ODRU rechtdoor'	26

Samenvatting

Voor u ligt de (ontwerp)Kadernota 2021 voor de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU). In deze (ontwerp)Kadernota beschrijven we de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting 2021. De financiële kaders zijn een vertaling van onze ambities en de ontwikkelingen die wij in 2021 op ons af zien komen. De ODRU kent structureel een gezonde exploitatie. Dit beeld is gebaseerd op de resultaten over 2018 en de (financiële) uitwerking van de meerjarenbegroting voor de komende jaren.

In 2019 is de Koers vastgesteld voor de periode 2019 tot en met 2022. We willen, vanuit onze kernwaarde 'anticiperend', inspelen op de externe ontwikkelingen en rekening houden met de veranderende vraag. Dat kunnen we doen vanuit de basis van onze toegevoegde waarde en de ontwikkelfase waarin we als organisatie zitten. De belangrijkste externe ontwikkeling op de organisatie is de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021.

ODRU is zich bewust van de huidige preciaire financiële situatie bij onze gemeenten, terwijl alle ontwikkelingen die op de gemeenten en ODRU afkomen, dit beeld nog verder bemoeilijken. In deze kadernota is hiermee geen rekening gehouden, omdat de exacte invloed op de activiteiten nog niet is aan te geven. Gemeenten moeten hierom rekening houden met begrotingswijzigingen om deze toekomstige veranderingen te kunnen verwerken.

De Omgevingswet

Wij bereiden ons voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2021. De invloed van deze wet op onze organisatie en de gemeenten is groot. Keuzes in de omgevingsvisie en -plannen die onze deelnemende gemeenten nog moeten maken, kunnen grote impact hebben op onze taakuitoefening en organisatie. De samenwerking intern, met onze deelnemende gemeenten en met externe partijen wordt hierdoor steeds belangrijker.

Dit jaar is een aanzet gemaakt naar de structurele effecten van de Omgevingswet op de ODRU. Daarvoor is er intern een onderzoek gedaan naar de impact. Wij passen de werkwijzen aan op de Omgevingswet, met het huidige kwaliteitsniveau en in lijn met de Koers. De deelnemende gemeenten en de ODRU kunnen komende jaren, samen en individueel, slimme keuzes maken om de te maken uren en producten binnen de perken te houden. In het scenario 'ODRU rechtdoor' is de voorlopige verwachting dat de structurele bijdrage aan de ODRU stijgt met circa 11% veroorzaakt door verschuiving van bevoegd gezag van de Provincie naar de gemeenten. Daarnaast stijgt de bijdrage met circa 16% door de andere manier van werken en taken die onder de Omgevingswet door de ODRU worden uitgevoerd. De Omgevingswet heeft vooralsnog geen invloed op de tarieven en zal zich vooral uiten in volumewijzigingen. De insteek is de aanpak gezamenlijk met gemeenten zo efficiënt mogelijk te doen.

Economische ontwikkeling

De Nederlandse economische groei stabiliseert zich. Opvallend is dat het nog nauwelijks effect heeft op de arbeidsmarkt. Dit is ook terug te zien in het aantal reacties op vacatures en de druk op de inhuurtarieven. Op dit moment lukt het ons nog steeds om vaste vacatures invulling te geven. Bij de inhuur van gekwalificeerd personeel is er nog maar een kleine marge tussen het inkooptarief en het verkooptarief. Ook voor 2021 is de verwachting dat er een schaarste zal blijven bestaan en er sprake blijft van stijgende prijzen voor inhuur.

De lonen stijgen door de nieuwe cao die is afgesproken en daarnaast stijgen ook de prijzen. Deze stijging van lonen en prijzen heeft een direct effect op het voorgestelde tarief verderop in deze (ontwerp)Kadernota.

Een derde effect is dat wanneer de huidige conjunctuur in 2021 aanhoudt dit kan betekenen dat het aantal WABO-vergunningaanvragen en wijzigingen van bestemmingsplannen groot blijft of toeneemt. Hieruit vloeit een stap later een toename van toezicht en handhaving voort. Groei betekent ook meer klachten om af te handelen. Het is zaak dat de gemeenten als opdrachtgever ter voorbereiding op het jaar 2021 goede afspraken met de ODRU maken over de financiering van het eventuele extra werk. Hiervoor geldt dat het geen effect heeft op het uurtarief, maar dat het gaat om het volume van het afgenomen werk.

Financiële situatie gemeenten

De financiële ruimte bij gemeenten is bij een aantal van onze deelnemende gemeenten beperkt. De gemeenten, in het bijzonder gemeenteraden, vragen om sterker te sturen op efficiency. Vandaar dat we als algemeen bestuur in deze periode in willen zetten op meer uniformiteit, standaardisatie en schaalvoordelen. Hieronder verstaat het algemeen bestuur het zodanig harmoniseren van processen en procedures dat van het schaalvoordeel van de vijftien gemeenten optimaal geprofiteerd kan worden. Het nog efficiënter maken van de bedrijfsvoering van de ODRU kan deels door de interne organisatie worden opgepakt, dit gebeurt op basis van het IT-plan dat ook als pijler in de Koers 2019-2022 is opgenomen. Een ander deel van verdere efficiencyverbetering kan alleen door én met onze gemeenten worden gerealiseerd. In de Koers is hiertoe een pijler voor uniformering en standaardisatie opgenomen. Een mogelijk drukkend effect op het tarief kan blijken in de Kadernota 2022. Bij het doorvoeren van uniformiteit in processen blijft de ODRU zich bewust van de couleur locale die verschilt per gemeente. We zoeken hierin dan ook samen naar de meest optimale efficiency.

Tarieven

De tarieven van de ODRU dienen tenminste kostendekkend te zijn, waarbij ernaar wordt gestreefd deze zo laag mogelijk te houden door heldere afspraken en een efficiënte bedrijfsvoering. Een factor waar de ODRU geen invloed op heeft, is die van de loon- en prijsontwikkeling. Indien de verwachtingen van het CPB worden doorgevoerd resulteert dit in een tariefstijging van 2,67%.

In lijn hiermee is in deze (ontwerp)Kadernota 2021 over het jaar 2019 een correctie berekend op basis van de werkelijke loon- en prijsontwikkeling. Dit sluit aan bij de manier waarop er bij de Rijksoverheid en bij de lokale overheden, door middel van een bijstelling van het gemeentefonds, met de loon- en prijsontwikkeling wordt omgegaan. Met deze correctie wordt de stijging van de reële lasten in 2019 en 2020 opgevangen. In de bijlage bij deze (ontwerp)Kadernota zijn de exacte berekeningen opgenomen. Het tarief voor 2021 is als volgt opgesteld.

Tarief opbouw	%	Tarief
tarief 2020		€ 92,50
Tariefstijging	2,67%	€ 2,50
Voorgesteld tarief 2021		€ 95,00

Bij het opstellen van de begroting 2021 zullen we de actuele inschattingen rondom het structurele effect van de Omgevingswet meenemen om te bezien of er een risicoafdekking nodig is via het tarief. Op dit moment is de verwachting dat de tarieven niet stijgen door de komst van de Omgevingswet maar de ODRU loopt hier een risico. In de notitie risico en weerstandsvermogen zal dit risico worden opgenomen.

Met deze (ontwerp)Kadernota 2021 geven we een zo goed mogelijk beeld van de manier van werken en de uitgangspunten die we hanteren bij het opstellen van de begroting voor 2021.

1. Inleiding

Voor u ligt de (ontwerp)Kadernota 2021 van de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU). In deze Kadernota beschrijven we de uitgangspunten die worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting 2021. De financiële kaders zijn een vertaling van onze ambities en de ontwikkelingen die wij in 2021 op ons af zien komen.

Als ODRU zijn wij bekend met de (ernstige) financiële situatie waarin de gemeenten verkeren. Daarenboven zijn er landelijke (wettelijke) ontwikkelingen, waar vanuit het Rijk verplichtingen aan gemeenten worden opgelegd. Tevens worden provinciale taken bij gemeenten ondergebracht, zoals bodemtaken. De taakuitvoering zal ten gevolge van die wijzigingen (deels) bij de ODRU (moeten) worden neergelegd. De financiële gevolgen daarvan zijn nog niet bekend, evenmin de mogelijke tegemoetkomingen vanuit het Rijk.

De ODRU continueert haar inspanningen om samen met de gemeenten haar taken efficiënt en effectief uit te voeren in het streven naar een sobere (“lean”) bedrijfsvoering. Dat kan de ODRU niet alleen. De ODRU roept gemeenten ook op om standaardisering van de taakuitvoering te bevorderen door hun opdrachtverlening en de samenwerking binnen de ODRU daarop te richten. Maatwerk is duurder, verdergaande standaardisering helpt om de kosten voor de gemeenten zo laag mogelijk te houden.

Daarnaast zijn er ontwikkelingen bij de “bouw”-gemeenten naar aanleiding van het Kokx-De Voogd-rapport, welke kunnen gaan leiden tot veranderingen in de dienstverleningsovereenkomsten en uitvoeringsprogramma's.

Bovenstaande ontwikkelingen worden in onderstaande paragrafen verder toegelicht, maar zijn niet verder verwerkt in deze kadernota, omdat de exacte gevolgen thans nog niet zijn aan te geven. Dit impliceert voor onze deelnemende gemeenten, dat deze wijzigingen middels begrotingswijzigingen zullen moeten worden verwerkt.

1.1 Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU)

ODRU is een gemeenschappelijke regeling (GR) van vijftien middelgrote en kleine gemeenten in de provincie Utrecht. Los van landelijke ontwikkelingen hebben zij al eerder hun krachten gebundeld op het gebied van het omgevingsrecht. Dit levert voor zowel de gemeenten samen, als voor elk van de gemeenten afzonderlijk, betere garanties voor kwaliteit van de uitvoering, financiële schaalvoordelen en vermindering van kwetsbaarheid.

De Rijksoverheid heeft met het Besluit omgevingsrecht bepaald welke taken gemeenten minimaal moeten overdragen aan hun Omgevingsdienst. De ODRU is uitvoerder van gemeentelijke VTH (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving) en het kennis- en expertisecentrum voor milieu en duurzaamheid. Wij werken in opdracht van vijftien gemeenten in de provincie Utrecht. De deelnemende gemeenten zijn: Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, IJsselstein, Montfoort, Oudewater,



Renswoude, Rhenen, Stichtse Vecht, Utrechtse Heuvelrug, Veenendaal, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

Ruim 200 vakspecialisten, variërend in leeftijd en achtergrond, ondersteunen gemeenten en andere samenwerking-organisaties zoals de veiligheidsregio, het waterschap en de GGD bij de uitvoering van hun milieu- en omgevingstaken. Dat doen we met een breed aanbod van producten en diensten op het gebied van bodem, milieu-, bouw- en woningtoezicht, vergunningen en meldingen, geluid en lucht, natuur- en milieueducatie, ruimtelijke ordening, klimaat, energie en duurzaamheid.

FIGUUR 1: MISSIE ODRU

Onze visie luidt:

- onze gemeenten te ontzorgen;
- onze brede kennis en onafhankelijke positie centraal te stellen;
- vanuit een dienstverlenende houding te werken;
- alert te zijn op politiek gevoelige dossiers en lokale verhoudingen;
- meer vanuit mogelijkheden te denken;
- in alle fasen van ontwikkeling een logische partner van de gemeenten zijn en vroegtijdig betrokken zijn in ontwikkelingen.

Voorop staat het denken in mogelijkheden en het helpen realiseren van initiatieven, met behoud van de waarden in de fysieke leefomgeving.

Kernwaarden

Bij het werken aan de organisatie laten wij ons leiden door kernwaarden, die ons handelen naar klanten, partners en collega's onderling bepalen:

- Dichtbij
- Samen
- Deskundig
- Objectief
- Anticiperend
- Maatschappelijk bewust.

1.2 Proces

De leden van het algemeen bestuur (AB) van de ODRU stellen de Kadernota 2021 vast. Uiterlijk acht weken voor de voorgenomen datum van vaststelling wordt de (ontwerp)Kadernota toegezonden aan de raden van de deelnemende gemeenten. Deze raden kunnen binnen acht weken bij het dagelijks bestuur (DB) hun zienswijzen naar voren brengen. Het DB voegt de ingebrachte zienswijzen bij de Kadernota 2021 ten behoeve van de definitieve vaststelling door het AB.

De planning voor de vaststelling van de Kadernota 2021 is als volgt:

- | | |
|--|-------------------------------------|
| • Ontwerp vaststellen door AB | 3 oktober 2019 |
| • Zienswijze termijn gemeenteraden (8 weken) | 29 november 2019 (uiterlijk retour) |
| • Vaststelling door AB | 19 december 2019 |

1.3 Leeswijzer

In deze Kadernota kijken we eerst naar de ontwikkelingen in het fysieke domein die op ons afkomen. Waar moeten we op inspelen en wat betekenen deze ontwikkelingen voor de uitvoering van de taken van de ODRU?

In hoofdstuk 2 volgt een uiteenzetting van strategische-, economische- en beleidsontwikkelingen. Hoofdstuk 3 beschrijft hoe de ODRU wordt gefinancierd en wat de financiële uitgangspunten voor de begroting 2021 zijn. In hoofdstuk 4 gaan we in op de verwachte loon- en prijsontwikkelingen. Hierin wordt het tarief berekend op basis van de nacalculatiemethode. Afsluitend vindt u in de hoofdstukken 5 en 6 de tijdsplanning en de verantwoordingsrapportages.

2. Ontwikkelingen

2.1 Algemeen

Het jaar 2021, waar deze Kadernota betrekking op heeft, staat in het teken van de Omgevingswet. Dit is het jaar dat de wet in werking treedt. Voor de deelnemende gemeenten en de ODRU heeft dit grote impact, in paragraaf 2.3 hierover meer. Een nieuw onderdeel van de Kadernota is de paragraaf met beleidsontwikkelingen. We gebruiken hiervoor het document nieuwe ontwikkelingen (DNO). Dit delen wij vanaf 2019 per kwartaal met regievoerders om ambities te bepalen op de verschillende ontwikkelingen en die tot uitvoering te brengen in de uitvoeringsprogramma's. De beleidsparagraaf heeft als doel te informeren over actuele ontwikkelingen die (mogelijk) een financieel effect hebben op 2021 of daarna.

Duurzame bedrijfsvoering

Een belangrijk thema voor de organisatie is de aandacht voor duurzaamheid. We vervullen hierin een voorbeeldfunctie. Op het provinciehuis wordt zoveel mogelijk papierloos gewerkt en vervoer wordt uitgevoerd met elektrische of hybride auto's. Voor de korte afstanden wordt gebruik gemaakt van de (dienst)fiets of elektrische scooter. Medewerkers worden actief gestimuleerd het woon-werkverkeer met de (elektrische) fiets te doen. De inkoop is zoveel mogelijk duurzaam. Op de nevenlocaties is ook veel aandacht voor duurzaamheid. Dit is zeker zo belangrijk, omdat daar ook veel bezoekers komen die veel leren over duurzaamheid en de natuur. Het is belangrijk om het duurzaam handelen ook vast te leggen en te monitoren. In de Koers 2019-2022 hebben we opgenomen om CO2 neutraal te worden binnen de afhankelijkheden die de ODRU heeft, zoals huur van kantoor van de provincie. Deze ambitie gaan we concreet vertalen.

2.2 Koers 2019-2022

In de vorige bestuursperiode hebben wij met onze vijftien deelnemende gemeenten die de ODRU vormen, gebouwd aan de ontwikkeling van de ODRU, die op 1 juli 2012 is opgericht. De basis hiervoor vormde de strategische koers "Samen bouwen aan de ODRU 2015-2018". Het AB kijkt terug op een periode waarin we ons flink hebben ontwikkeld op de basis van een financieel gezonde organisatie. In de nieuwe strategische koers borduren we voort op het oude plan en richten we ons op zes concrete speerpunten.

- De Omgevingswet;
- Duurzaamheid en energietransitie: passend aanbod van producten en diensten;
- Uniformiteit en schaalvoordelen;
- IT en digitalisering;
- Sturing, monitoring en verantwoording;
- Kwaliteit van dienstverlening.

De zes speerpunten geven focus op de ontwikkeling van de ODRU in komende jaren. De activiteiten voor de speerpunten vinden hun plek in een intern werkplan. Dit is de basis voor interne sturing, waarover de organisatie aan het DB verantwoording aflegt. In het interne werkplan wordt ook de vertaling gemaakt naar de medewerkers. Uit de koers blijkt namelijk een interne veranderopgave: van activiteiten- naar procesgericht, meer integrale advisering en denken in mogelijkheden.

De financiering van de nieuwe Koers is mogelijk op basis van de meerjarenbegroting 2020-2023 die door het AB is vastgesteld. Het is belangrijk om blijvend in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en de dynamiek in de omgeving. In het AB zal daarom nog worden gesproken over manieren om de middelen voor blijvende 'research and development' van de op productie gestuurde organisatie te

kunnen realiseren, door (een deel van) efficiencybesparingen in de organisatie te steken. Dit zal plaatsvinden wanneer de productie gestuurde organisatie gestalte heeft gekregen.

2.3 Omgevingswet

De ODRU en de deelnemende gemeenten zijn druk bezig met de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet per 2021. Omgevingsvisies worden geschreven, er wordt nagedacht over het Omgevingsplan, data wordt op orde gebracht, kansen en uitdagingen worden verkend. Die kansen en uitdagingen raken ook het financiële domein. Het is belangrijk dat we hier nu al mee aan de slag gaan ten behoeve van begrotingsjaar 2021, het jaar waarin de wet in werking treedt. De centrale vraag is: wat is het effect van de Omgevingswet op de structurele exploitatie van de ODRU en hoe kunnen we eventuele kostenverhogingen beperken? Om die vraag te beantwoorden kijken we enerzijds naar de rijksoverheid en anderzijds zijn we zelf al aan de slag.

Landelijk

In mei 2019 heeft het Ministerie van BZK een notitie¹ gepubliceerd die een handvat biedt om aan de slag te gaan met de structurele effecten van de Omgevingswet.

Een belangrijke strekking van de notitie is dat er nog veel effecten niet zeker zijn, omdat er nog een aantal onderzoeken uitgevoerd moet worden. Wat wel zeker is, zijn de wijzigingen in het omgevingsrecht. Op basis daarvan valt er wel degelijk iets te zeggen over structurele financiële effecten. En dat is in diverse onderzoeken ook gedaan. Sommige wijzigingen in het nieuwe stelsel zijn bovendien nog niet volledig qua mogelijke financiële effecten in beeld gebracht. Dit betreft met name de financiële effecten van de toegenomen decentrale beleidsruimte van het lokaal bevoegd gezag, daar zal nog onderzoek naar gedaan worden. Een ander belangrijk punt is dat gemeenten ook verschillende keuzes kunnen maken in de manier waarop het nieuwe stelsel wordt geïmplementeerd.

Het totale nieuwe stelsel van de Omgevingswet (incl. het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)) is inhoudelijk nog niet klaar en dus zijn ook alle onderdelen nog niet financieel onderzocht. Hier vindt nog onderzoek in plaats. In 2020 zijn de onderzoeken wel compleet. Dan wordt met het BZK en de VNG gekeken naar het totaalplaatje. Uiteindelijk moet dit ertoe leiden dat er medio 2020 er een goed integraal financieel beeld ligt van het nieuwe stelsel.

ODRU

Wij hebben ook een eerste aanzet gemaakt met de verwachte structurele gevolgen van de Omgevingswet, deze zijn in april en juni 2019 besproken in het AB. In april zijn in eerste instantie verschillende scenario's met keuze varianten voorgelegd aan het AB waarbij is besloten om het "rechtdoor" scenario verder uit te werken. In dit scenario zijn zes parameters beschreven waar een gemeente een keuze in moet maken. Het uitgewerkte scenario gaat uit van huidig beleid binnen de kaders van de Omgevingswet met het huidige kwaliteitsniveau en in lijn met de koers. De uitwerking van het scenario is opgenomen in bijlage 3. Hierbij is gebruik gemaakt van informatie uit landelijk onderzoek naar de financiële effecten van de Omgevingswet, Model voor berekening van de verandering van de structurele bijdragen aan de ODRU en een benchmark van onder andere omgevingsdiensten naar hun benadering.

De deelnemende gemeenten en de ODRU kunnen de komende jaren, samen en individueel, slimme keuzes maken om de te maken uren en producten binnen de perken te houden. In het scenario 'ODRU rechtdoor' is de voorlopige verwachting dat de structurele bijdrage aan de ODRU stijgt met circa 11%.

¹ <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/05/28/financiële-effecten-stelselherzieningomgevingswet>

Dit wordt veroorzaakt door verschuiving van het bevoegd gezag van een aantal bodemtaken van de Provincie naar de gemeenten. Daarnaast stijgt de bijdrage met circa 16% door de andere manier van werken en taken die onder de Omgevingswet door de ODRU worden uitgevoerd. Dit is een eerste indicatie; de werkelijke stijging is afhankelijk van nog te maken keuzes en meer inzicht in de gevolgen van de Omgevingswet.

De gemeenten kunnen tussen nu en de invoering van de Omgevingswet veel keuzes nog niet maken. De ODRU gaat daarom in het programmaplan aansluiten bij het scenario 'ODRU rechtdoor' en waar mogelijk ruimte houden voor gemeenten om in een later stadium als nog andere keuzes te maken voor specifieke parameters.

De gevolgen van 'ODRU rechtdoor' voor de gemeente werken we komende periode nader uit. Uiteindelijk is de situatie dat hoe meer de ODRU-gemeenten vergelijkbare keuzes maken, hoe beperkter de stijging van de ureninzet voor de ODRU zal zijn.

We vragen gemeente het UVP voor 2021 in ieder geval op te hogen met de uren voor de nieuwe taken die zij overdraagt aan de ODRU per 1 januari 2021. Gemeenten kunnen voor dat jaar ook eventuele benodigde uren voor anders werken tijdelijk vastleggen in het uitvoeringsprogramma (UVP). Op die manier is er meer flexibiliteit om de verandering op te vangen. In vervolg hierop stellen we voor gemeenten in 2021 eenmalig de mogelijkheid te geven te onderschrijden op het DVO als voor hen de Omgevingswet goedkoper uitvalt.

Samen met de projectleiders Omgevingswet en financiële experts van de gemeenten gaan we aan de slag om de te maken keuzes door de gemeenten in kaart te brengen en te bezien hoe we kostenstijging kunnen beperken. In de begroting 2021 wordt hier meer informatie over verschaft.

Conclusie

In deze (ontwerp)Kadernota ligt de nadruk op de tariefontwikkeling voor 2021. De introductie van de Omgevingswet heeft naar verwachting geen invloed op de (uur)tarieven. De gevolgen hebben meer een impact op het werkvolume (uren en aantallen) zoals hierboven beschreven. Door een andere manier van werken en taakoverheveling kan de ureninzet flink wijzigen. Het voorstel is nu om gemeenten flexibiliteit te bieden door het opnemen van extra tijdelijke uren in het UVP 2021 en het DVO pas later aan te passen. Bij de begroting 2021 is er meer inzicht. Bij het opstellen van de begroting 2021 zullen we de actuele inschattingen rondom het structurele effect van de Omgevingswet meenemen om te bezien of er een risicoafdekking nodig is via het tarief. Hier lijkt het vooralsnog niet op maar het risico wordt meegenomen in de notitie risico en weerstandsvermogen die in het najaar 2019 wordt geactualiseerd.

2.4 Beleidsontwikkelingen 2021 en verder

De ontwikkelingen verdelen wij onder naar leefbaarheid, gezondheid & veiligheid en duurzaamheid. Volgens onze begrotingssystematiek nemen wij in de begroting 2021 de baten en lasten mee vanuit de DVO's. Benodigde uren voor de toekomstige ontwikkelingen uit dit document zijn nog niet in de DVO's opgenomen.

De toekomstige ontwikkelingen hebben invloed op onze activiteiten, maar op dit moment kan nog niet aangegeven worden hoe groot - financieel - de gevolgen zijn en of er noodzaak is om structureel meer uren in het DVO op te nemen. De gemeenten en de ODRU moeten daarnaast rekening houden met nog aanvullende ontwikkelingen, waarbij het takenpakket van gemeenten wordt vergroot.

De financiële effecten van ontwikkelingen die zijn benoemd in deze paragraaf worden dus niet in de begroting 2021 verwerkt, tenzij tussentijds de DVO's worden aangepast op de genoemde ontwikkelingen. Wanneer in de UVP's van 2021 wordt overeengekomen dat uitvoering wordt gegeven

aan de genoemde ontwikkelingen, worden de extra baten en lasten verwerkt middels een begrotingswijziging.

2.4.1 Leefbaarheid, gezondheid & veiligheid

Er zijn naast de Omgevingswet meerdere ontwikkelingen die bouw en milieu raken in 2021. De volgende ontwikkelingen hebben betrekking op leefbaarheid, gezondheid en veiligheid. Vaak heeft een ontwikkeling betrekking op twee of alle drie deze onderdelen. In een aantal, maar niet in alle gevallen, worden de ontwikkelingen veroorzaakt door nieuwe wetgeving.

Vergunningen, toezicht en handhaving

Ontwikkelingen die de gezonde fysieke leefomgeving raken, hebben direct effect op vergunningen, toezicht en handhaving. Een aantal van deze ontwikkelingen is concreet of moet nog concreet worden gemaakt. Hieronder worden deze ontwikkelingen beschreven.

- Op 14 mei 2019 is het voorstel voor de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) aangenomen door de Eerste Kamer.
De wet leidt tot private kwaliteitsborging van aangewezen bouwwerkzaamheden volgens de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit 2012. Bij de gemeenten vervalt hiermee bij de aanvraag omgevingsvergunning de bouwtechnische toets. Hier komen andere taken voor in de plaats, zoals de controle of de kwaliteitsborger gecertificeerd is. In de beginperiode zal bij bedrijven en inwoners meer behoefte bestaan aan overleg over de nieuwe manier van werken. De Wkb zal niet op alle bouwwerkzaamheden van toepassing zijn. Alleen aangewezen bouwwerkzaamheden zullen door een kwaliteitsborger worden begeleid.

De Wkb treedt als eerste inwerking bij kleine bouwwerken. De impact zal daarom de eerste jaren klein zijn aangezien vooral bij grotere bouwwerken toezicht wordt gehouden. Bouwtoezicht gaat deels aangepast worden. De kwaliteitsborger heeft informatieplicht en moet de gemeente inschakelen als niet aan de regelgeving voldaan kan worden. Handhaving blijft bij de gemeente. Om die taak goed te kunnen uitvoeren, moet het bevoegd gezag wel informatie en gevoel hebben bij wat op de bouwplaats gebeurt. In het akkoord is opgenomen dat gemeenten door het Rijk, zowel met kennis als financiële middelen worden ondersteund bij hun implementatiewerkzaamheden. Bij de gemeenten De Ronde Venen, IJsselstein en Montfoort worden deze taken uitgevoerd door de ODRU. Het is nu nog moeilijk in te schatten of en in welke mate dit gaat leiden tot minder UVP uren en dus minder kosten. We verwachten dat op termijn minder inzet nodig is voor verlening van de omgevingsvergunning. Gelijktijdig zal zeker in het begin extra inzet nodig zijn voor toezicht en handhaving.

- In 2019 en 2020 wordt gewerkt aan de vernieuwing van de risicomodule. Dit is nodig om nieuw VTH beleid vast te stellen. Door de actuele risicomodule, handhavingsuitvoeringsplannen en jaarverslagen kunnen gemeenten meer inzichtelijk de resultaten en successen benoemen. Dit geeft een kwaliteitsimpuls in de verantwoording naar het college en de gemeenteraad. De risicomodule zal directe gevolgen hebben voor de prioritering en daarmee op de VTH-inzet vanuit de ODRU. Op basis van onder andere de meest actuele risicomodule berekent de ODRU het budget voor ITH per gemeente opnieuw. Dit leidt voor het merendeel van de gemeenten tot een verhoging. In overleg met de gemeenten worden de DVO's hier per 2021 op aangepast.

Kennis & expertise

Verder ziet de ODRU ontwikkelingen vanuit onze kennis en expertise op het gebied van bodem, lucht, externe veiligheid en geluid. Dit betreffen de onderstaande ontwikkelingen.

- We zien een toename van stoffen die extra aandacht vragen. Het blijkt dat deze stoffen in geringe concentratie grote effecten op de kwaliteit van de leefomgeving hebben.

Voorbeelden hiervan zijn rubbergranulaat op sportvelden, asbest in straatgrit, lood, de casus Barneveld, waarbij nieuwbouwwijken zijn gebouwd op vervuilde grond en aandacht voor niet gesprongen explosieven. Er kan stagnatie van grondstromen ontstaan als gemeenten geen beleid maken over hoe om te gaan met nieuwe stoffen. Onrust en meer vragen vanuit bedrijven en inwoners zullen dan zorgen voor grotere inzet van inhoudelijk specialisten en juristen.

- Wij (voor)zien een toenemende vraag aan de ODRU om vanuit onze expertise, zonder wettelijke norm, te adviseren. Steeds meer activiteiten in de openbare ruimte hebben gezondheidsaspecten, waarbij gemeenten en inwoners de ODRU om advies vragen. Voorbeelden zijn het toenemend aantal evenementen, het mondiger worden van inwoners, instrumenten om zelf de kwaliteit van de leefomgeving te meten en nieuwe technische installaties dankzij de energietransitie. Dit vraagt om aanpassing van de adviezen in samenwerking en afstemming met de gemeenten. Bij geluid, licht, trillingen, geur of lucht speelt altijd een gezondheidseffect. Het gaat hierbij om het leefbaar en gezond houden van de openbare ruimte.
- Wij voeren wettelijk verplichte geluidssaneringsprojecten uit voor 14 deelnemende gemeenten. Wij geven daarmee uitvoering aan de Wet geluidhinder (2012) om bewoners van huizen van voor 1986 van rechtswege gevelmaatregelen aan te bieden op kosten van het Rijk. Vanwege de juridische complexiteit en taaiheid in de procedure met het Rijk blijkt de subsidieraming voor procesbegeleiding onvoldoende.
De ODRU trekt deskundigen aan die de specialistische inzet in deze procedures kunnen leveren. Hiermee brengen we procedures verder en informeren we bewoners binnen termijnen waar ze aan toe zijn. Door de extra impuls hoeven bewoners niet langere tijd met een te hoge geluidbelasting te leven, terwijl aan hun woning gesubsidieerde maatregelen mogelijk zijn.

2.4.2 Duurzaamheid

Voor gemeenten en daarmee ook de ODRU is er een aantal ontwikkelingen met betrekking tot duurzaamheid.

- Op 28 mei 2019 is de Klimaatwet aangenomen door de Eerste Kamer. Hieruit volgen werkzaamheden voor gemeenten. Zo betreft Regionale Energie Strategie onder andere een opgave voor gemeenten om duurzame energie op te wekken. De ODRU is betrokken bij het regionale overleg en bij de werkzaamheden die hieruit voortkomen voor gemeenten. Ook krijgen gemeenten de taken om de bestaande wijken aardgasvrij te maken. Hiervoor moet iedere gemeente voor 2021 een transitievisie warmte opgesteld hebben. De ODRU ondersteunt de gemeente bij de voorbereidingen.
- De energietransitie leidt ook tot meer energiesystemen in de bodem. Voor een effectieve en optimale benutting van deze bron is het noodzakelijk dat gemeenten hierop beleid ontwikkelen. Deze beleidsontwikkeling vergt de inbreng van kennis en kunde over de bodemkwaliteit, beschermingsgebieden en bodemopbouw. De relevantie van dit thema hangt vooral samen met de nieuwbouwoopgave van gemeenten en de aanpak van bestaande woningen.
- Ten slotte leidt de afloop van de raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 ertoe dat financiering wegvalt op het gebied van extra aanpak van zwerfafval. Ondertussen leidt de circulaire economie ertoe dat de VANG-opgave (Van Afval Naar Grondstof) voor alle gemeenten groter wordt. De opgave vanuit de VANG-doelstellingen zijn maximaal 100 kg restafval per inwoner in 2020 en maximaal 30 kg restafval per inwoner in 2025. Naast te nemen technische maatregelen is de gedragscomponent hierin en dus communicatie, educatie, participatie een belangrijke factor.

2.4.3 Conclusie

De genoemde ontwikkelingen leiden in veel gevallen tot meer of minder benodigde uren en/of een verschuiving van accenten. In de begroting 2021 worden deze ontwikkelingen niet financieel verwerkt, tenzij de DVO's hierop tussentijds zijn aangepast. Wanneer er tijdelijke en/of projecturen worden opgenomen in de uitvoeringsprogramma's zal het effect van de ontwikkelingen zichtbaar worden gemaakt door middel van een begrotingswijziging. In voorbereiding op 2021 worden de benoemde

ontwikkelingen met de regievoerders van de gemeenten gedeeld en zijn we samen in gesprek om ambities op de ontwikkelingen te bepalen, afspraken te maken, die vast te leggen in DVO's en UVP's en hier vanaf 2021 uitvoering aan te geven. Wij wijzen hiermee de gemeenten derhalve wel op het risico dat er een ophoging van het DVO noodzakelijk kan blijken ten gevolge van de nieuwe ontwikkelingen. Doordat kwantificatie op dit moment niet goed mogelijk is, kan een eventuele ophoging niet worden opgenomen in de begroting 2021. Uiteraard wordt hierbij in samenspraak met de regievoerders gelet op zo effectief en efficiënt mogelijk opereren.

2.5 Economische ontwikkeling

De Nederlandse economische groei stabiliseert zich. Het valt op dat de stabilisatie nauwelijks effect heeft op de arbeidsmarkt. Verwacht wordt dat de werkloosheid in 2019 het laagste punt bereikt, maar ook volgende jaren nog uitzonderlijk laag zal zijn. Bij ons is dit ook terug te zien in het aantal reacties op vacatures en de druk op de inhuurtarieven. Het lukt ons nog om vaste vacatures invulling aan te geven. Bij de inhuur van gekwalificeerd personeel is er nog maar een kleine marge tussen het inkooptarief en het verkooptarief. Ook voor 2021 is de verwachting dat er een schaarste zal blijven bestaan en er sprake blijft van stijgende prijzen voor inhuur.

De lonen stijgen door de nieuwe cao die is afgesproken en daarnaast stijgen ook de prijzen. Deze stijging van lonen en prijzen heeft een direct effect op het voorgestelde tarief verderop in deze (ontwerp)Kadernota.

Een derde effect is dat wanneer de huidige conjunctuur in 2021 aanhoudt dit kan betekenen dat het aantal WABO-vergunningaanvragen en wijzigingen van bestemmingsplannen groot blijft of toeneemt. Hieruit vloeit een stap later een toename van toezicht en handhaving voort. Meer groei betekent ook meer klachten om af te handelen.

Het is zaak dat de gemeenten als opdrachtgever ter voorbereiding op het jaar 2021 goede afspraken met de ODRU maken over de financiering van het eventuele extra werk. Hiervoor geldt dat het geen effect heeft op het uurtarief, maar dat het gaat om het volume van het afgenomen werk.

2.6 Vernieuwingen BBV

De begroting 2021 wordt ingedeeld naar de laatste inzichten in het BBV, de ervaringen met de jaarcijfers 2019 en de begroting 2020. De afgelopen periode zijn er geen grote wijzigingen geweest waardoor de opzet van de begroting 2021 op dezelfde wijze kan plaatsvinden zoals de begroting 2020. Indien er na vaststelling van deze (ontwerp)Kadernota wijzigingen in het BBV worden doorgevoerd, dan wordt dit meegenomen bij het opstellen van de begroting 2021. Afstemming hierover vindt plaats met de eigenaar gemeenten.

3. Wat mag het kosten

3.1 Wijze van financiering

De financiële exploitatie van de ODRU is gebaseerd op de bijdragen van de deelnemende gemeenten. Die kent op dit moment de vorm van inputsturing: per gemeente worden de te maken uren afgesproken, er wordt vooraf één vast uurtarief afgesproken (via de Kadernota) en daarmee is de bijdrage van elke gemeente bekend, evenals bijna alle inkomsten voor de ODRU begroting. Op jaareinde wordt een afrekening gemaakt op basis van de werkelijk gerealiseerde uren.

Figuur 2 geeft de systematiek van begroten grafisch weer.



FIGUUR 2: BEGROTINGSMETHODIEK BIJ DE ODRU

1. Jaarlijks wordt een begroting opgesteld op basis van de gegarandeerde (G) gecontracteerde uren die voor onbepaalde tijd per gemeente zijn vastgelegd in de DVO. De formatie en vaste kosten zijn hierop afgestemd, de begroting is zo tenminste budgettair neutraal. Dit geeft een stabiele financiële basis voor de ODRU en de gemeenten.
2. Afhankelijk van de rechtmatigheid en noodzaak wordt jaarlijks een begrotingswijziging (BGW) gemaakt. In de begrotingswijziging worden extra baten vanuit de vastgestelde UVP's (T+P-uren) opgenomen tegen het afgesproken basistarief. Hierdoor ontstaat dekking voor incidentele lasten, voornamelijk in te huren capaciteit om de productie te realiseren. De BGW wordt opgesteld met een mate van voorzichtigheid. Hiermee wordt bedoeld dat niet alle extra gecontracteerde UVP-uren worden opgenomen, maar gemiddeld 80% van de extra uren. De systematiek van BGW draagt bij aan de financiële solide basis. Mocht er onverhoopt iets minder worden gerealiseerd en zijn er dus minder inkomsten, dan staan daar vanuit dit voorzichtigheidsbeginsel geen uitgaven tegenover die tot een negatief resultaat kunnen leiden.
3. Naast de DVO (G-uren), UVP (T+P uren) is het gebruikelijk dat in het lopende jaar de gemeente of andere opdrachtgevers aanvullende taken afnemen bij de ODRU. Voor deze aanvullende uren wordt het basistarief met een opslag van 10% gehanteerd.

Daarnaast is het mogelijk dat er meer UVP uren worden gerealiseerd dan vooraf gecalculeerd, omdat deze UVP uren voorzichtig worden begroot (+/-80%). De aanvullende baten geven dekking voor inhuur van tijdelijke capaciteit, de organisatie van deze inhuur en onvoorziene kosten.

3.2 Financiële uitgangspunten begroting 2021

De meerjarencijfers voor 2021 uit de begroting 2020 vormen de basis voor het opstellen van de begroting 2021 met inachtneming van de vereisten van het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Op grond van de in deze (ontwerp)Kadernota 2021 opgenomen uitgangspunten zullen de meerjarencijfers worden aangepast. De methodiek van de voor- en nacalculatie op de loon- en prijsontwikkeling, zoals geïntroduceerd in de Kadernota 2016, wordt ook in deze kadernota gehanteerd.

De begroting 2021 borduurt voort op de huidige manier van begroten (zie figuur 2). De producten- en dienstencatalogus (PDC) is de basis voor de vertaling van de DVO in de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's (UVP). Vanaf 2020 zal de verantwoording verschuiven van enkel verantwoording van verbruikte uren naar verantwoording van bestede uren op basis van de nieuwe PDC. Het aantal uren uit de DVO's vormt de basis voor de toegestane formatie. We werken met een flexibele schil binnen de toegestane formatie. Binnen de verschillende taakvelden, is er nadrukkelijk aandacht voor de juiste inzet van in te huren personeel in relatie tot het vaste personeel. Dit is mede gerelateerd aan de aard en omvang van de aanvullende omzet.

Conform de vereisten van het BBV wordt de begroting 2021 ingedeeld naar de voorgeschreven taakvelden. Voor de ODRU zijn dat:

- Volksgezondheid & Milieu (V&M); hieronder vallen alle taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving die betrekking hebben op milieu en de adviestaken;
- Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Stedelijke Vernieuwing (VHROSV); hieronder vallen alle bouwtaken en advisering op het gebied van RO;
- Onderwijs; hieronder vallen de taken op het gebied van Natuur- en Milieu Educatie (NDC);
- Overhead; hieronder vallen de werkzaamheden en lasten m.b.t. de overhead. Vanaf 2018 vormt de ontwikkeling van de koers en de voorbereiding/implementatie van de omgevingswet een belangrijk onderdeel van de overheadkosten.

De taakvelden worden als zodanig in de begroting 2021 onderscheiden zodat gemeenten de bijbehorende taken met baten en lasten kunnen aggregeren in hun eigen begroting.

Alle bedragen in de begroting zijn exclusief btw. De ODRU is door de Belastingdienst aangemerkt als ondernemer in de zin van de Wet op de Omzetbelasting. Hierdoor worden alle facturen die de ODRU voor haar dienstverlening verzendt, verzwaard met het vigerende tarief voor de omzetbelasting. De ODRU kan zelf geen beroep doen op het btw compensatiefonds. In 2016 heeft de Belastingdienst het officiële standpunt ingenomen dat de ODRU niet vennootschapsbelasting (VpB) plichtig is. Dit is bepaald op basis van de activiteiten zoals toe en nu worden verricht. Het beleid is om ook in 2021 en de jaren daarna de vrijstelling te behouden en alleen nieuwe activiteiten te overwegen als deze de vrijstelling niet in gevaar brengen.

Het bestuur en het managementteam wordt zoals te doen gebruikelijk periodiek geïnformeerd over de voortgang van de realisatie conform de Planning & Control kalender.

3.3 Financiële beleid ontwikkeling organisatie

De ODRU kent een gezonde structurele financiële exploitatie en zal die naar verwachting ook de komende jaren vasthouden. Voor de jaren 2019 en 2020 zijn forse inspanningen nodig ter voorbereiding op de Omgevingswet. Enerzijds wordt hiervoor een extra bijdrage gevraagd van de deelnemende gemeenten en anderzijds wordt hiervoor het verwachte rekeningresultaat 2019 ingezet.

Naast de Omgevingswet moet er de komende jaren worden geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van dienstverlening en de uitvoering van de Koers 2019-2022.

In het jaar 2021 willen wij in staat zijn om uit de reguliere financiering door gemeenten voldoende middelen te genereren om de verdere ontwikkeling van de organisatie en de verdere invoering van de Omgevingswet mogelijk te maken. In het AB zal daarom nog worden gesproken over manieren om de middelen voor blijvende 'research and development' van de op productie gestuurde uitvoeringsorganisatie te kunnen realiseren, door (een deel van) efficiencybesparingen in de organisatie te steken. Dit zal plaatsvinden wanneer de productie gestuurde organisatie gestalte heeft gekregen.

3.4 Vermogensontwikkeling

Jaarlijks wordt op basis van een risicoanalyse de gewenste omvang van het vermogen bepaald. In 2015 heeft het algemeen bestuur besloten de omvang van het weerstandsvermogen te relateren aan de omvang van de risico's die de organisatie loopt. Volgens de laatste, in december 2018 door het AB vastgestelde, analyse (notitie weerstandsvermogen) is het gewenste eigen vermogen € 1.050.000. Om dekking te geven voor de financiële vraagstukken is door het algemeen bestuur in april 2017 bij het vaststellen van de jaarrekening 2016 de bestemmingsreserve 'Uitvoering Koers' gecreëerd. Een deel van het resultaat van 2018 is gedoteerd aan de bestemmingsreserve en een deel aan de algemene reserve. De uitwerking van de ontwikkeling van het vermogen is in tabel 1. weergegeven.

Vermogensontwikkeling	Stand 1-1-2018	Toevoeging/ onttrekking 2018	Resultaat 2018	Stand 1-1-2019
Stand algemene reserve	565.853		137.577	703.430
Bestemmingsreserve uitvoering Koers*	479.529	-145.434	106.927	441.022
Totaal eigen vermogen	1.045.382	-145.434	244.504	1.144.452
Benodigde weerstandscapaciteit	1.237.500			1.050.000

TABEL 1: VERMOGENSONTWIKKELING

* DE BESTEMMINGSRESERVE UITVOERING KOERS IS GEEN ONDERDEEL VAN HET WEERSTANDSVERMOGEN.

Het weerstandsvermogen is volgens de notitie weerstandsvermogen per einde van het kalenderjaar 2018 onder het gewenste niveau voor de benodigde weerstandscapaciteit. De komende exploitatieresultaten vanaf 2019 worden op voorstel van het AB aan de algemene dan wel de bestemmingsreserves toegevoegd voor de financiering van innovatie en ontwikkeling, zoals onder paragraaf 3.3 hierboven toegelicht. Wij voorzien dat dit ook in 2020 nodig is. Zodra het eigen vermogen /de weerstandscapaciteit groter is dan noodzakelijk wordt het overschot uitgekeerd aan de eigenaren.

3.5 Baten en Lasten

3.5.1 Toelichting op de lasten

Loonkosten

De medewerkers van de ODRU vallen onder de cao voor gemeenteambtenaren. De huidige cao loopt van 1 januari 2019 t/m 31 december 2020. De genormaliseerde cao zal, net als de CAR-UWO, lokale ruimte kennen en daarom moeten er afspraken komen over het lokale overleg.

Het is nog onduidelijk wat de loonontwikkelingen zullen zijn in 2021. Dit geldt voor de salarissen maar ook in het bijzonder voor de sociale lasten. De verwachting is dat in ieder geval de kosten voor de gedifferentieerde premie WGA en Ziektewet zullen stijgen vanwege instroom van enkele medewerkers.

Bij de berekening van de salarislasten voor de begroting 2021 wordt uitgegaan van het vastgestelde formatieplan en houden we rekening met de verwachte loonontwikkeling.

In de concept Macro Economische Verkenningcijfers (MEV) van het CPB, gepubliceerd op 15 augustus 2019, wordt de verwachte loonvoet voor de sector overheid voor 2019 ingeschat op 3,2%. 3,1% hiervan loopt al mee in de structurele verwerking van de bestaande cao. Voor 2021 zijn nog geen betrouwbare cijfers voorhanden. Wij gaan daarom voor de begroting 2020 uit van een geleidelijke verhoging van de loonkosten. Met het oog op een nieuw af te spreken cao in 2021 en de verwachtingen van het CPB stellen wij voor om voor 2021 uit te gaan van een loonbijstelling van 2,5%.

Overige (materiële)kosten

Voor de overige kosten wordt per onderdeel een budget gereserveerd in de begroting. Deze posten worden begroot op basis van structurele uitgaven en een inschatting van incidentele en/of toekomstige structurele uitgaven. Getracht wordt om de uitgavenstructuur zodanig in te richten dat er sprake is van flexibiliteit en een zo beperkt mogelijk structureel uitgavenpatroon. Het belangrijkste uitgangspunt is hierbij dat structurele uitgaven uit structurele inkomsten worden gefinancierd. Deze posten bedragen doorgaans een, historisch bepaald, percentage van de directe personele lasten.

Prijsstijgingen en indexeringen op inhuurcontracten worden opgevangen in het uurtarief. Hierin is de stijging van de inhuurtarieven gecompenseerd. De prijscorrectie in de voor- en nacalculatieberekening van het uurtarief voorziet hierin.

3.5.2 Toelichting op de baten

Gemeentelijke baten

De gemeentelijke baten die in de begroting 2021 worden opgenomen, staan gelijk aan de afname van uren die zijn opgenomen in de DVO's. Dit is conform de begrotingssystematiek uitgewerkt in figuur 2. Naast vaste DVO-uren worden ook de langlopende contracten aan de baten toegevoegd. Met extra omzet vanuit aanvullende opdrachten en uren uit het UVP wordt vooralsnog geen rekening gehouden. Als dit zich voordoet, wordt het financieel verwerkt in een begrotingswijziging.

Met de huidige DVO's en vaste contracten komt de afname van uren in 2021 uit op een totaal van **156.555**. In bijlage 1 is de verdeling per gemeente weergegeven. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de uitbreiding van de DVO's vanwege de taak Externe Veiligheid in 2020 en ook geen rekening gehouden met een mogelijke urenuitbreiding als gevolg van de structurele impact van de Omgevingswet.

Er bestaat een reële kans dat er nieuwe taken worden overgedragen. Hierbij kan worden gedacht aan overdracht van bodemtaken door de verschuiving van het bevoegd gezag, maar mogelijk ook vanuit de beleidsontwikkelingen beschreven in paragraaf 2.4. Wanneer een taakoverdracht plaatsvindt, worden de mogelijke aanpassingen in de begroting of een begrotingswijziging aan het bestuur voorgelegd.

Behalve door taakoverdracht kan het volume ook toenemen door economische ontwikkelingen. Dit zien wij met name terug in de toename van het aantal Wabo-aanvragen, adviesverzoeken en het aantal klachten. De huidige systematiek voorziet daar niet in, want de UVP's zijn gebaseerd op de vaste uren in het DVO.

Overige baten

Voor de overige baten wordt in de begroting een budget gereserveerd. Deze posten worden begroot op basis van historische kennis met inachtneming van het voorzichtigheidsbeginsel. Hier worden baten bedoeld die onder andere voortvloeien uit vrijval of ontvangst van subsidies en activiteiten op het gebied van natuur- en milieueducatie.

4. Loon- en prijsontwikkeling

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de effecten van de verwachte loon- en prijsontwikkeling op het tarief doorgerekend.

4.2 Loon- en prijs ontwikkeling

De voor- en nacalculatie op de methodiek van loon- en prijsontwikkeling die in 2016 is geïntroduceerd, blijven we handhaven. Hiermee voorkomen we dat ieder jaar een intensieve discussie moet worden gevoerd over de aanpassing van de tarieven. Hierdoor is een reële aanpassing van de tarieven niet mogelijk. Doordat er ieder jaar een nacalculatie wordt gedaan op de eerdere voorcalculatie en het verschil wordt verrekend met de nieuwe tarieven voor het nieuwe begrotingsjaar vallen de tarieven over een langere periode nooit hoger uit dan de gerealiseerde loon- en prijsontwikkeling.

Jaar t	Jaar t+1	Jaar t+2
Voorcalculatie lonen t+2 reëel verwachte ontwikkelingen	Voorlopige nacalculatie loonvoet sector overheid (CPB)	Definitieve nacalculatie gerealiseerde ontwikkeling lonen (cao)
Voorcalculatie prijzen t+2 reëel verwachte ontwikkelingen	Voorlopige nacalculatie consumenten prijsindexcijfer (CPI).	Definitieve nacalculatie consumenten prijsindexcijfer (CPI).

TABEL 2: LOON- EN PRIJSONTWIKKELINGSMETHODIEK

De concept Macro Economische Verkenningcijfers (MEV) van het CPB, gepubliceerd op 15 augustus 2019, geven een afzwakkende economische ontwikkeling weer. De economische groei is lager dan in voorafgaande jaren maar nog steeds op een behoorlijk niveau, met dit jaar gemiddeld 1,8%. Volgend jaar gaat de vaart er wat verder uit met een groei van 1,4%. De cijfers vanuit de concept MEV zijn als volgt verwerkt:

- **2019**

In het gehanteerde rekenmodel voor de ODRU zijn de mutaties verwerkt tot en met 2019. De loonvoet over 2019 is 3,20%. De verwachte consumentenindex prijscijfer (CPI) over 2019 komt uit op 2,60%. Gewogen voor de ODRU is dit 3,08% over 2019.

De voorlopige nacalculatie kwam uit op een gewogen percentage van 2,96%. Dit geeft voor 2019 een definitieve, gewogen nacalculatie van +0,12%.

- **2020**

In verband met de vele onzekerheden wordt gewerkt met de verwachte loonvoet voor de sector overheid. Op basis van de concept MEV van het CPB wordt voor 2020 een loonvoet van 2,90% verwacht voor de sector overheid en een consumentenindex prijscijfer (CPI) van 1,5%. Gewogen is dit voor ODRU 2,60% voor 2020.

Aangezien in de Kadernota 2020 en de begroting 2020 is uitgegaan van een loonindex van 2.5% en een prijsindex van 2% betekent dit een voorlopige nacalculatie van +0,21% over dit jaar.

- **2021**

Wij stellen voor om de voorcalculatie voor de verwachte loonontwikkeling in 2020 op 2,5% en die voor de prijsontwikkeling op 1,8% te zetten. Dit is in lijn met de lange termijn visie van het CPB. Ze verwachten namelijk dat de economie beperkt groeit in de aankomende jaren.

De voorlopige percentages worden verrekend in de Kadernota 2022 en de definitieve worden berekend in de Kadernota 2023.

In tabel 3 zijn de voorgaande percentages weergegeven. De volledige berekening is terug te vinden in bijlage 2.

Voor- en nacalculatie	2019			2020			2021			Tarief 2021
	Lonen	Prijzen	Gewogen	Lonen	Prijzen	Gewogen	Lonen	Prijzen	Gewogen	
Schatting Kadernota				2,50%	2,00%	2,39%	2,50%	1,80%	2,35%	
Voorlopige Nacalculatie	3,10%	2,40%	2,96%	2,90%	1,50%	2,60%				
Werkelijke nacalculatie	3,20%	2,60%	3,08%							
Loon correctie	0,10%			0,40%			2,50%			3,00%
Prijs correctie		0,20%			-0,50%			1,80%		1,50%
Gewogen L/P			0,12%			0,21%			2,35%	2,67%

TABEL 3: BEREKENING VOOR- EN NACALCULATIE

Rekening houdend met de definitieve nacalculatie voor 2019 en voorlopige nacalculatie voor 2020 van respectievelijk +0,12% en +0,21% stijgt het tarief voor 2021 daardoor met 2,67%.

4.3 Tarief 2021

De stijging van 2,67% komt neer op een ophoging van € 2,50 op het tarief van 2020. Het tarief komt daarmee als volgt uit:

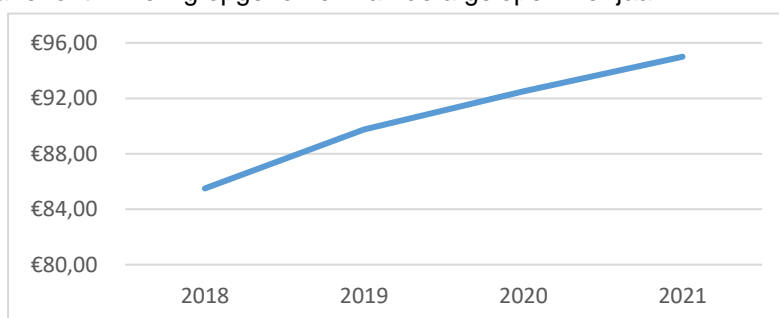
Tarief opbouw	%	tarief
tarief 2020		€ 92,50
tariefstijging	2,67%	€ 2,50
Voorgesteld tarief 2021		€ 95,00

TABEL 4: TARIEF OPBOUW

In de onderstaande tabel is de tarief ontwikkeling opgenomen van de afgelopen vier jaar.

Tarief ontwikkeling	
2018	€ 85,50
2019	€ 89,75
2020	€ 92,50
2021	€ 95,00

TABEL 5: TARIEF ONTWIKKELING



Hieronder zijn de belangrijkste uitgangspunten opgenomen die als basis dienen voor het begrotingsjaar 2021:

- De meerjarenkaders uit de begroting 2020 vormen de basis voor de begroting 2021.
- De begroting 2021 zal voortborduren op de huidige wijze van tariefberekening.
- Voor de begroting 2021 wordt uitgegaan van de zekere omzet vanuit de DVO's.
- Het vastgestelde formatieplan wordt doorgerekend op basis van het maximum schaalniveau.

- Het voorstel is om het tarief voor 2021 vast te stellen op € 95,00 per uur.
- Als de omvang van het weerstandsvermogen en bestemmingsreserves het toelaat worden financiële resultaten achteraf verdeeld via het jaarrekeningresultaat over de eigenaren.

5. Planning en tijdschema

De uitgangspunten voor de begroting 2021, zoals in deze (ontwerp)Kadernota 2021 neergelegd, worden op 11 september 2019 vastgesteld in het dagelijks bestuur en op 3 oktober 2019 besproken in het algemeen bestuur. Daarna volgt de toezending aan het college voor de zienswijzetermijn van acht weken.

De zienswijzen worden in het dagelijks bestuur van 28 november 2019 behandeld. Op 19 december 2019 wordt de Kadernota 2021 – rekening houdend met de zienswijzen - vastgesteld in het algemeen bestuur.

Medio april, doch uiterlijk acht weken voor de bestuursvergadering van juni 2020, wordt de begroting 2021 aan alle deelnemende gemeenten toegezonden. Hierna kan de begroting in de vergadering van het algemeen bestuur van eind juni/ begin juli 2020 worden vastgesteld en voor 15 juli 2020 aan de toezichthouder worden verstuurd.

6. Verantwoording

6.1 Rapportages

Binnen de P&C-cyclus worden jaarlijks aan het algemeen bestuur de jaarrekening, de begroting en twee rapportages, inclusief prognose, aangeleverd. De auditcommissie beoordeelt deze rapportages, en de werking van de P&C-cyclus en rapporteert hierover aan het algemeen bestuur.

De deelnemende gemeenten ontvangen eenmaal per kwartaal een productrapportage. Hierin staat welke activiteiten er per project zijn uitgevoerd, welke vergunningsprocedures en handhaving-activiteiten er zijn uitgevoerd en welke procedures nog in behandeling zijn.

6.2 Jaarrekening

De jaarrekening wordt opgesteld in het eerste kwartaal volgend op het begrotingsjaar conform de bepalingen van het BBV. De jaarrekening wordt door de accountant gecontroleerd. Deze jaarrekening wordt, samen met de begroting voor het daaropvolgende jaar, aan de deelnemende gemeenten toegezonden waarna zij definitief zal worden vastgesteld door het algemeen bestuur van de ODRU.

BIJLAGE 1. Uren per gemeente

Gemeente	DVO (G)*	(vaste) T projecten	(vaste) P projecten	A projecten	Totaal uren	Bijdrage per gemeente**
Gemeente Bunnik	4.359				4.359	€ 414.105
Gemeente De Bilt	4.554		2.723		7.277	€ 691.315
Gemeente De Ronde Venen	22.859				22.859	€ 2.171.605
Gemeente IJsselstein	19.346				19.346	€ 1.837.870
Gemeente Montfoort	13.135				13.135	€ 1.247.825
Gemeente Oudewater	4.046				4.046	€ 384.370
Gemeente Renswoude	3.310				3.310	€ 314.450
Gemeente Rhenen	2.417				2.417	€ 229.615
Gemeente Stichtse Vecht	15.128				15.128	€ 1.437.160
Gemeente Utrechtse Heuvelrug	10.178				10.178	€ 966.910
Gemeente Veenendaal	6.291	1.019			7.310	€ 694.450
Gemeente Vijfheerenlanden	13.100				13.100	€ 1.244.500
Gemeente Wijk bij Duurstede	3.351				3.351	€ 318.345
Gemeente Woerden	13.679				13.679	€ 1.299.505
Gemeente Zeist	17.060				17.060	€ 1.620.700
Totaal	152.813	1.019	2.723	-	156.555	€ 14.872.725

* BETREFT DE DVO'S PER BOEKJAAR 2019. DE OPHOGING VANUIT EXTERNE VEILIGHEID VANAF 2020 IS NOG NIET VERWERKT.

** BIJDRAGE PER GEMEENTE IS BEREKEND OP BASIS VAN HET NIEUWE VOORGESTELDE TARIEF 2021

BIJLAGE 2. Berekening loon- en prijsontwikkeling

Ontwikkeling kosten obv CPB (MEV) verwachtingen

	2019				2020				2021			
	mutatie volume	mutatie loon/prijs	% l/p	begroting na L/P correctie	mutatie volume	mutatie loon/prijs	% l/p	begroting na L/P correctie	mutatie volume	mutatie loon/prijs	% l/p	begroting na L/P correctie
Personele lasten	€ 201.500	€ 311.957	3,20%	€ 10.060.607	€ 1.447.448	€ 333.734	2,90%	€ 11.841.788	€ -	€ 296.045	2,50%	€ 12.137.833
Personeel van derden	€ -1.726	€ 3.250	2,60%	€ 128.250	€ 208.333	€ 5.049	1,50%	€ 341.632	€ -	€ 6.149	1,80%	€ 347.781
Overige lasten	€ 138.597	€ 61.773	2,60%	€ 2.437.673	€ 441.257	€ 43.184	1,50%	€ 2.922.114	€ -80.000	€ 51.158	1,80%	€ 2.893.272
Totale lasten	€ 338.371	€ 376.980	3,08%	€ 12.626.530	€ 2.097.038	€ 381.966	2,59%	€ 15.105.534	€ -80.000	€ 353.352	2,35%	€ 15.378.886

De loonontwikkeling voor 2019 is conform de vastgestelde werkelijke loonvoet overheid à 3,20%. De consumentenprijsindex is 2,60% voor 2019 op grond van de concept MEV-cijfers van het CPB. De loon en consumentenprijsindex voor 2020 zijn ook op grond van dezelfde concept MEV-cijfers.

Begrote lasten vlg. huidige meerjarenbegroting 2020

	2019				2020				2021			
	mutatie volume	mutatie loon/prijs	% l/p	Begroting	mutatie volume	mutatie loon/prijs	% l/p	Begroting	mutatie volume	mutatie loon/prijs	% l/p	Begroting
Personele lasten	€ 201.500	€ 191.150	2,00%	€ 9.748.650	€ 1.447.448	€ 279.902	2,50%	€ 11.476.000	€ -	€ -	0,00%	€ 11.476.000
Personeel van derden	€ -1.726	€ 1.726	1,40%	€ 125.000	€ 208.333	€ 6.667	2,00%	€ 340.000	€ -	€ -	0,00%	€ 340.000
Overige lasten	€ 138.597	€ 32.803	1,40%	€ 2.375.900	€ 441.257	€ 56.343	2,00%	€ 2.873.500	€ -80.000	€ -	0,00%	€ 2.793.500
Totale lasten	€ 338.371	€ 225.679	1,88%	€ 12.249.550	€ 2.097.038	€ 342.912	2,39%	€ 14.689.500	€ -80.000	€ -	0,00%	€ 14.609.500

In bovenstaande tabel is de meerjarige begroting van de ODRU opgenomen. Hieruit valt af te leiden dat het in de huidige meerjarige begroting de geraamde lasten voor 2021 lager uitvallen dan wat de werkelijk loon- en prijsontwikkeling gaat doen volgens de verwachting van het CPB, zie donkergrijze cel in de tabel.

Voorstel Kadernota 2021

	2019				2020				2021			
	<i>mutatie volume</i>	<i>mutatie loon/prijs</i>	<i>% l/p</i>	<i>begroting na L/P correctie</i>	<i>mutatie volume</i>	<i>mutatie loon/prijs</i>	<i>% l/p</i>	<i>begroting na L/P correctie</i>	<i>mutatie volume</i>	<i>mutatie loon/prijs</i>	<i>% l/p</i>	<i>begroting na L/P correctie</i>
Personele lasten	€ 201.500	€ 302.208	3,10%	€ 10.112.320	€ 1.447.448	€ 288.994	2,50%	€ 11.848.762	€ -	€ 355.463	3,00%	€ 12.204.225
Personeel van derden	€ -1.726	€ 3.000	2,40%	€ 128.024	€ 208.333	€ 6.727	2,00%	€ 343.085	€ -	€ 5.146	1,50%	€ 348.231
Overige lasten	€ 138.597	€ 57.022	2,40%	€ 2.430.981	€ 441.257	€ 57.445	2,00%	€ 2.929.683	€ -80.000	€ 42.745	1,50%	€ 2.892.428
Totale lasten	€ 338.371	€ 362.230	2,96%	€ 12.671.326	€ 2.097.038	€ 353.166	2,39%	€ 15.121.529	€ -80.000	€ 403.354	2,68%	€ 15.444.884

Het voorstel voor het tarief 2021 zoals in deze (ontwerp)Kadernota is doorgerekend in de totale lasten, zie bovenstaande tabel 3. Hieruit blijkt dat de totale lasten dekkend zijn om de verwachte loon- en prijsontwikkeling op te kunnen vangen, zie donkergrijze cel in de tabel. Dit is het vertrekpunt voor het opstellen van de nieuwe meerjarige begroting 2021 – 2024.

BIJLAGE 3. Uitwerking scenario 'ODRU rechtdoor'

Een financiële doorrekening maken op basis van een scenario vraagt om een heldere beschrijving van het kader. Bij het doorrekenen van de verwachte structurele exploitatie zijn wij uitgegaan van een situatie waarbij 'anders werken onder de Omgevingswet' volledig doorgevoerd is binnen de ODRU. In het scenario zijn we ervan uit gegaan dat:

- de ODRU nu en in de toekomst taken uitvoert die in het verlengde liggen van de taken die zij nu uitvoert: taken rondom milieu, bouwen en NDC;
- het gaat om de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt. Andere veranderingen zijn niet meegenomen. Ook de eventuele invoering van de Wet op kwaliteitsborging voor het bouwen is niet meegenomen;
- we rekenen met de vraag/behoefte van 2019. Dat betekent dat als de ambitie van de gemeenten verandert, de kosten mee veranderen;
- de gemeenten een omgevingsvisie en omgevingsplan hebben vastgesteld. Het bijdragen van de ODRU aan de eerste versie van deze omgevingsdocumenten is niet verdisconteerd in de structurele kosten. Voor de bijdrage van de ODRU aan het traject om te komen tot een omgevingsvisie en omgevingsplan dient de gemeente een post op te nemen in het jaarlijks UVP;
- de ODRU-medewerkers bij invoering van de wet kunnen werken met de nieuwe regelgeving en het nieuwe gedachtegoed;
- werkwijzen en processen volledig ingeregeld zijn in de nieuwe werkwijze;
- de aanwezige ICT systemen volledig ondersteunend zijn aan de werkwijze volgens de Omgevingswet;
- en de afgesproken taken hierin volledig zijn overgedragen van gemeenten aan de ODRU.

In het scenario 'ODRU rechtdoor' zijn de keuzes voor de parameters uitgewerkt. Deze is opgenomen in onderstaande tabel. In het scenario zijn de keuzes voor de parameters als volgt. Deze invulling is intern verder onderzocht en gekwantificeerd:

Parameters met invloed op structurele bijdrage	Toelichting	Invulling parameter bij 'ODRU rechtdoor'
Vergunningplicht	Hoe gaat de gemeente om met de mogelijkheden om lokaal vergunningplicht op te leggen? Volgt de gemeente de landelijke richtlijn van het loslaten van de vergunningplicht? Kiest de gemeente voor aanvullende eisen rondom vergunning- en aantoonplicht? Of neemt de gemeente veel eisen alsnog op in het omgevingsplan?	Deels vergunningplicht behouden
Toezicht	Hoeveel toezicht wil je uitvoeren? Kiest de gemeente voor een piepsysteem: we hebben samen afspraken gemaakt aan de voorkant, dus nu houden we alleen toezicht als er meldingen of klachten komen? Gaan we door op de voet van risicogestuurd toezicht? Of kiest de gemeente om de vermindering van vergunningverlening om te zetten in toezicht?	Risico gestuurd toezicht
Participatie	Welke eisen gaat de gemeente stellen aan participatie en welke rol is daarin voor de ODRU weggelegd? Wordt er vooral aan het eind van een traject en bij	Bij deel van de initiatieven ODRU aanwezig

Parameters met invloed op structurele bijdrage	Toelichting	Invulling parameter bij 'ODRU rechtdoor'
	grootschalige projecten inzet gevraagd? Wordt de ODRU bij een deel van de initiatieven gevraagd bij de participatie-activiteiten aanwezig te zijn? Of bij alle initiatieven die het werkveld van de ODRU raken?	
Bevoegdheidswijziging	Welke nieuwe taken die met invoering van de Omgevingswet naar de gemeente overkomen worden gemandateerd aan de ODRU? Gaat de gemeente die taken zelf oppakken? Deels bij de ODRU onderbrengen of alle taken die in het verlengde van de huidige taken bij de ODRU?	Alle nieuwe taken naar ODRU - business gerelateerd
Mandaat	De Omgevingswet vraagt om integrale interbestuurlijke besluiten. Welke besluiten wil gemeente zelf nemen zonder mandaat? Blijft dezelfde mandaatsregeling van kracht? Gaat de gemeente een deel van het besluit zelf nemen op advies aan het college van de ODRU? Of wil de gemeente alle besluiten aan de hand van een advies van de ODRU nemen?	Heel beperkt besluiten langs college
Informatieverstrekking	Hoe organiseren we de informatieverstrekking naar derden? Behouden we het huidige niveau waarbij meerdere bronnen bestaan, niet alle digitaal. Kiest de gemeente ervoor om het merendeel van de relevante informatie digitaal en centraal beschikbaar te stellen. Of kiest de gemeente ervoor om alle relevante informatie digitaal beschikbaar te krijgen en centraal te kunnen raadplegen?	Beschikbaarheid van informatie op huidige niveau
Regelniveau in visie en plan	Op welke manier gaat de gemeente aan de slag met haar omgevingsvisie en – plan? Welke keuzes legt de gemeente vast? Kiest de gemeente voor het loslaten van kaders en legt alleen belangen vast? Kiest de gemeente voor regels ten behoeve van duidelijkheid en participatie? Of blijft het regelniveau op het huidige niveau?	Regelniveau t.b.v. duidelijkheid en participatie
Loketfunctie	Wie gaat er de loketfunctie vervullen voor inwoners en bedrijven? Is de gemeente voor alle (aan)vragen loket? Is de ODRU voor alle (aan)vragen loket? Of is de gemeente loket, tenzij de ODRU de taak zelfstandig kan afhandelen; in die gevallen is ODRU het loket.	Gemeente vervult loketfunctie, tenzij ODRU de taak zelfstandig kan afhandelen

Uit bovenstaand model is de verwachting dat in het scenario 'ODRU rechtdoor' de structurele bijdrage (voor het aantal te maken uren en/of producten) stijgt met circa 27%. Een belangrijk deel

van deze stijging wordt veroorzaakt door de uitvoering van nieuwe taken rondom bodem, milieu en VTH die bij de invoering van de Omgevingswet in bevoegdheid worden overgedragen aan de gemeente (ca. 11%). Wellicht ten overvloede vermelden we hierbij dat de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen niet is meegenomen.

Parameters	%	Toelichting
Anders werken	4%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Andere manier van werken vraagt afstemming meer met stakeholders ✓ Inhoud wordt complexer en advies wordt meer integraal en interbestuurlijk afgewogen
Vergunningplicht	1%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Beperkte stijging in verband met toenemende complexiteit
Toezicht	0%	Geen impact
Participatie	5%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participatie ondersteuning neemt vanuit ODRU toe
Taakverschuiving	11%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Nieuwe taken waaronder bodemtaken en inrichtingen
Mandaat	0%	Geen impact
Informatieverstrekking	5%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Toename in mogelijke informatie verzoeken ✓ Complexiteit vraagt meerdere bronnen te bevragen
Regelniveau in visie en plan	2%	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Toetsing aan de opgelegde kaders
Loketfunctie	0%	Geen impact
Totaal	27%	