

KADERNOTA 2021



KADERNOTA 2021



Verantwoording

Omgevingsdienst Groningen

Datum: 6 september 2019

Versie: 1.0



1 INHOUDSOPGAVE

1	INHOUDSOPGAVE	3
2	INLEIDING	4
3	OPGAVEN EN AMBITIES ODG	5
4	NIEUW FINANCIERINGSMODEL	7
5	EXTERNE ONTWIKKELINGEN	8
5.1	WET- EN REGELGEVING	8
5.2	BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN	11
6	INTERNE ONTWIKKELINGEN	13
6.1	INHOUDELIJKE ONTWIKKELINGEN	13
6.2	ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN	14
7	ALGEMENE FINANCIËLE UITGANGSPUNTEN	16
7.1	ALGEMEEN	16
7.2	INHOUDELIJK	16
8	RISICOPARAGRAAF	18
	BIJLAGE 1: VERANDERINGEN N.A.V. OMGEVINGSWET	19



2 INLEIDING

Geachte leden van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Groningen,

Hierbij bieden wij u de kadernota voor 2021 aan. Deze nota biedt de kaders voor het opstellen van de begroting 2021–2024. Deze kaders zijn te clusteren naar de volgende thema's, die in de volgende paragrafen zijn toegelicht:

- Opgave en ambities Omgevingsdienst Groningen
- Nieuw financieringsmodel
- Externe ontwikkelingen
- Interne ontwikkelingen
- Algemene financiële uitgangspunten
- Risicoparaagraaf

Wij bieden u komend voorjaar de begroting 2021–2024 aan, voordat deze formeel voor een zienswijze aan de gemeenteraden en provinciale staten wordt toegezonden. 2021 is het jaar dat wij overgaan op een nieuw financieringsmodel. Met het Algemeen Bestuur is op 14 juni 2019 geconcludeerd dat de begroting 2021 komend voorjaar nog niet volgens de nieuwe opzet kan worden opgesteld. Dit komt doordat de randvoorwaarden, om de financiële doorrekening te kunnen maken, op dat moment nog niet volledig gerealiseerd zijn. De verwachting is daarom dat in het najaar van 2020 de definitieve begroting voor 2021 kan worden voorgelegd door middel van een begrotingswijziging. De gestelde ambities voor 2021 blijven wel van kracht. De precieze consequenties brengen wij in hoofdstuk 4 in beeld.

Namens het Dagelijks bestuur

Voorzitter,

Secretaris,



3 OPGAVEN EN AMBITIES ODG

2021 is het jaar van 'samen veranderen'. Samen met u gaan we werken volgens de nieuwe Omgevingswet en het nieuwe sturing- en financieringsmodel van de Omgevingsdienst Groningen (hierna ODG). Twee grote en ambitieuze veranderingen, waar we vol goede moed en enthousiasme naar uitkijken. Deze nieuwe manieren van werken zijn een belangrijk fundament voor onze organisatie en helpen om onze betekenis en bijdrage voor de regio te versterken.

Het is hierbij van groot belang dat we de weg van het uitbouwen en verstevigen van vertrouwen verder voortzetten met elkaar. We zijn op de goede weg, maar we zijn er nog niet. De ODG ziet mogelijkheden om zich nog meer te bewijzen, door haar opdrachtgevers te ondersteunen met uitvoeringskracht, kennis van de lokale en regionale opgave en van het VTH vakgebied. En door inzicht te geven in wat we doen en hoe we dat doen. De eigenaren/opdrachtgevers hebben hun eigen rol hierin door de ODG in staat te stellen de opgave op een goede manier uit te voeren en om vertrouwen te geven.

Onze inzet voor de begroting 2021–2024 is om binnen de beschikbare middelen onze dienstverlening aan de deelnemers verder te optimaliseren. Dit betekent dat wij bij het opstellen van deze kadernota op voorhand niet uitgaan van extra uitgaven of meevallers ten opzichte van de begroting 2020–2023. Echter kent de ODG wel een aantal (financiële) risico's (zie hoofdstuk 8). Daarnaast verwachten we, bij de invoering van het nieuwe financieringsmodel, een aantal financiële verschuivingen. De totale omvang van de begroting zal naar verwachting na genoeg gelijk blijven.

We gaan het jaar 2021 in met ons kompas als leidraad:

'in alles wat wij doen, dragen we bij aan een veilige en schone leefomgeving in onze regio'

Wij zijn een: *'onafhankelijke betrouwbare kennispartner die de klant centraal stelt'*.

Uit het kompas van de organisatie en onze opgave, halen we vijf hoofdpunten om ons op te richten de komende jaren. Deze punten herkent u uit de kadernota 2020 van de ODG. Deze staan ook in 2021 voor ons centraal omdat wij geloven dat deze punten bijdragen aan het samen veranderen en samen verbeteren. Hieronder nemen wij u op hoofdlijnen mee:

- ***We hebben een betrouwbare dienstverlening en geven verantwoording over ons werk:*** onze werkwijze is voorspelbaar en transparant voor de omgeving en in het bijzonder voor de opdrachtgevers. Wij zijn in staat om kwalitatief hoogstaande producten en diensten te leveren, hier actief op te monitoren en te sturen op onze werkvoorraad. Daarnaast ontvangen de opdrachtgevers drie keer per jaar een kwantitatieve en kwalitatieve rapportage met de belangrijkste informatie over de uitgevoerde producten en diensten, de effecten voor onze leefomgeving en de trends en ontwikkelingen. Hiermee stellen we opdrachtgevers niet voor verrassingen.
- ***We zijn een efficiënte organisatie:*** we doen de goede dingen op het juiste moment. Dit geldt voor de uitvoering van onze producten en diensten, waarbij het proces zo eenvoudig mogelijk en volgens de wettelijke verplichtingen is ingedeeld om zo de klant goed te kunnen bedienen. Daarnaast is dit ook van toepassing op onze interne organisatie, zodat alle medewerkers goed het werk kunnen uitvoeren



en we op een verantwoorde wijze omgaan met de middelen die voor de organisatie door het bestuur beschikbaar zijn gesteld.

- **Samenwerking & sensitiviteit staan centraal:** we weten elkaar te vinden, zowel intern als extern. We begrijpen onze eigen rol en die van de ander. Zo zijn we nog beter in staat om kwaliteit te leveren aan onze klanten en om aan hun verwachtingen en wensen te voldoen.
- **We zijn een kennisorganisatie:** al onze medewerkers voldoen aan de kwaliteitscriteria en blijven zich door ontwikkelen. Dit betreft niet alleen vakinhoudelijke kennis over vergunningverlening, toezicht & handhaving, maar ook kennis over de lokale en regionale opgaven, samenwerkingsverbanden en wat het betekent om te opereren in een bestuurlijke omgeving.
- **We zijn klaar voor de verandering:** we denken vanuit de klant, zijn flexibel, beschikken over de juiste kennis en weten onze kennispartners te vinden. Tegelijkertijd zijn we ons bewust van onze taak en rol en overzien we wat de veranderende omgeving van ons vraagt. We leren hoe we onszelf continue kunnen verbeteren, en zijn sparringpartner voor onze omgeving. Zo zijn we klaar om de aankomende veranderingen te omarmen (o.a. Omgevingswet en nieuwe financieringsvorm).

De ODG zal in de komende jaren zich op bovenstaande punten verder ontwikkelen en inzetten op drie sporen, om samen met onze klanten en partners resultaten te boeken ten behoeve van een veilige en schone leefomgeving en de aankomende veranderingen te kunnen realiseren. De verschillende sporen worden in onderstaande hoofdstukken verder toegelicht.



4 NIEUW FINANCIERINGSMODEL

Het Algemeen Bestuur heeft de opdracht gegeven om op 1 januari 2021 een nieuw sturings- en financieringsmodel in te voeren. Dit voorjaar zijn wensen, randvoorwaarden en de verschillende alternatieven voor sturing en financiering van de ODG in beeld gebracht. Op 14 juni 2019 is in een informele vergadering van het Algemeen Bestuur de stand van zaken besproken. Hierbij is de conclusie getrokken dat het Algemeen Bestuur dit najaar een principebesluit wenst te nemen over het te hanteren model. Tevens heeft het Algemeen Bestuur de volgende uitgangspunten ten aanzien van het nieuwe model vastgesteld:

1. Het nieuwe model moet leiden tot evenwicht in de deelnemersbijdrage en de inzet van de ODG
2. Wijzigingen in beleid of prioriteiten leiden tot wijziging van de deelnemersbijdrage
3. Deelnemers moeten gedurende het jaar kunnen (bij) sturen.
4. Prijs-kwaliteit: scherp kunnen volgen en beoordelen
5. Robuuste uitvoering: zekerheid over de financiering
6. Takenpakket: voorkeur voor één model, mits risico's bij inbreng extra taken niet worden afgewenteld op basistaakgemeenten



Bovenstaande uitgangspunten zijn vertaald in mogelijke financieringsmodellen, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen begroten, sturen en afrekenen. Kenmerkend voor het nieuwe model is de focus op output.

Om het Algemeen Bestuur in staat te stellen een zorgvuldig besluit te nemen is er een werkgroep ingesteld, bestaande uit ambtelijk vertegenwoordigers van de eigenaren en opdrachtgevers, die met een ambtelijk advies zullen komen. Daarnaast zullen de gemeentesecretarissen adviseren aan het Algemeen Bestuur.

Medio 2020 zal er een financiële doorrekening gemaakt kunnen worden, waarmee de financiële consequenties inzichtelijk worden. Dit gebeurt op basis van invulling van de randvoorwaarden (denk hierbij aan duidelijkheid over basistaken, kengetallen, kostprijs, producten & diensten). Het is hierbij van belang om op te merken dat, ongeacht welk model er gekozen wordt, de financiële deelnemersbijdrage anders kan zijn dan op dit moment het geval is. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de systematiek van berekenen anders wordt en de relatie tussen bijdrage en inzet ODG duidelijker wordt (van 'ingebrachte formatie in 2013' naar 'prijs x aantallen'). Het Algemeen Bestuur neemt vervolgens in het najaar van 2020 een definitief besluit over het in te voeren financieringsmodel.

Vanwege deze planning en de P&C cyclus conform onze GR lukt het niet om de begroting 2021 in eerste instantie op de nieuwe manier aan de raden en staten aan te bieden. Het Algemeen Bestuur heeft er daarom voor gekozen om de begroting 2021 eerst op de oude wijze aan te bieden. In het najaar van 2020 zal de nieuwe wijze van begroten aan de raden en staten worden voorgelegd, door middel van een begrotingswijziging. Bij het aanbieden van de begroting 2021 en de bijeenkomsten die ieder jaar hiervoor worden georganiseerd, zullen de raden en staten hier ook goed in worden meegenomen.

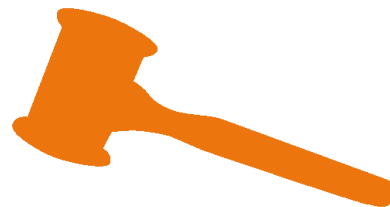


5 EXTERNE ONTWIKKELINGEN

5.1 Wet- en regelgeving

5.1.1 Omgevingswet

De Omgevingswet verbindt het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit met het doelmatig beheeren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. De kernwaarde in één woord is: Omgevingskwaliteit. Samenwerking bij de Omgevingswet is een sleutelwoord. De ODG werkt niet alleen, maar samen met alle deelnemers, de waterschappen, RWS en de collega gemeenschappelijke regelingen GGD en VR, waarbij elke partner vanuit zijn eigen specifieke rol en deskundigheid bijdraagt aan een netwerkorganisatie ter invulling van taken die in het teken staan van het gemeenschappelijke doel van de Omgevingswet. En dat doel is: Het bereiken van een optimale omgevingskwaliteit, waarin duurzaamheid, veiligheid en gezondheid kernwaarden zijn en waarbij maatschappelijk functies kunnen worden vervuld op een wijze waarop de omgevingskwaliteit duurzaam geborgd is. De voorbereiding wordt ter hand genomen met het programma Omgevingswet. Hoewel in 2019 en 2020 de nodige voorbereidingen worden getroffen, is de opgave in 2021 nog niet klaar. 2021 is het jaar waarop de 'echte' verandering pas begint. Een jaar (en de jaren die daarop gaan volgen) van durven, doen en leren. Het zal een jaar zijn van vallen en opstaan, een jaar waarin we elkaar hard nodig hebben.



Randvoorwaarde voor de ODG is dat de medewerkers op 2 januari 2021 weten welke werkzaamheden zij uit moeten voeren en hoe zij dit moeten doen. Dit betekent dat in 2019 en 2020 helder moet zijn wat onze opdrachtgevers van ons verwachten, maar ook wat dat de wij helder hebben wat wij onze opdrachtgevers kunnen bieden. Het gaat bijvoorbeeld over het takenpakket. Welke taken voeren wij in 2021 uit en hoe voeren wij deze taken uit? Welke keuzes maakt een opdrachtgever in zijn omgevingsplan en/of hoe wordt invulling gegeven aan de decentrale ruimte (bruidsschat)? En dan nog een stapje verder, welke consequenties heeft een bepaalde keuze voor de regio? Of bijvoorbeeld welke rol nemen en/of krijgen wij in de regio? Denk bijvoorbeeld aan het vooroverleg, is de ODG gesprekspartner aan tafel? Zo ja, wanneer? Hoe wordt dit gefinancierd? Wie is coördinator van dit overleg, wie bewaakt de gestelde termijnen? Allemaal vragen die in 2019 en 2020 van een antwoord moeten zijn voorzien. Tijdige betrokkenheid, elkaar weten te vinden, de vraag durven te stellen, elkaar helpen en afstemmen zijn daarvoor nodig.

In 2019 en 2020 gaan wij ons verder voorbereiden op de Omgevingswet. Dit doen wij niet alleen, maar daarin werken we zoveel als mogelijk samen met de regio Groningen, de regio Noord-Nederland, maar ook landelijk. Dit vraagt veel van ons als organisatie. Medewerkers participeren in allerlei werkgroepen intern, regionaal en landelijk. Er worden cursussen gevolgd, trainingen gegeven, medewerkers bijgeschoold/omgeschoold. Bestuur en MT stippelen haar koers verder uit en maken keuzes en geven adviezen. Als organisatie laten wij zien waar wij van toegevoegde waarde kunnen zijn en wat wij minimaal nodig hebben.



Door de komst van de wet verschuiven er taken (o.a. bodemtaken), mogelijk door keuzes van onze opdrachtgevers verandert ons takenpakket. Het vraagt van onze medewerkers een verandering in houding en gedrag, het vraagt een verandering in werkprocessen, in aanbod van producten en diensten, mogelijk in de wijze van uitvoering in termen van mandaat en advies, een verandering in rol, een verandering in de relatie met de leefomgeving zelf etc. De exacte impact is nu in 2019 nog niet te maken. Hiervoor is nog te veel onduidelijk en zijn we met elkaar nog volop bezig met onze ontdekkingstocht. Dat er dingen gaan veranderen is een feit.

Eerder is € 100.000 structureel begroot voor de implementatie van de Omgevingswet. Wij verwachten dat dit bedrag ook minimaal in 2021 nodig is. Welke financiële impact de Omgevingswet exact heeft op 2021 is nog niet te zeggen. Dit is afhankelijk van te veel keuzes die nog gemaakt moeten worden.

5.1.1.1 *Wijzingen op gebied van natuur, water en geluid*

De Omgevingswet integreert een groot aantal bestaande wetten op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu (de fysieke omgeving) in één. Zo treden er o.a. veranderingen op ten aanzien van geluid, natuurbescherming en water. In bijlage 1 vindt u hier een overzicht van.

5.1.2 Wet kwaliteitsborging bouw

Op 1 januari 2021 zal de Wet Kwaliteitsborging inwerking treden. Door de toenemende complexiteit in de bouw is herziening van het huidige stelsel van kwaliteitsborging noodzakelijk geacht. Met dit wetsvoorstel wordt een nieuw stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen geregeld, waarin de positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument wordt versterkt. Hiermee wordt de relatie tussen de opdrachtgever, kwaliteitsborger, de bouwconsument, en de bouwende partijen evenwichtiger.

Het is voor de ODG van belang om de komende tijd, samen met onze opdrachtgevers, de precieze impact voor de uitvoering van de verschillende VTH taken in beeld te brengen. Daarnaast zullen wij ons moeten voorbereiden op de nieuwe werkprocessen, door de veranderende relatie met de opdrachtgevers, kwaliteitsborger, de bouwconsument en de bouwende partijen.

Vooralsnog is de verwachting dat de impact van de wet, geen directe impact heeft op de hoeveelheid werk die wij kunnen bieden voor onze vaste medewerkers. Dit komt voornamelijk voort uit het feit dat veel werkzaamheden op dit gebied in de afgelopen jaren met inhuurkrachten werd opgelost, mede gelet op de toekomstige ontwikkelingen. Indien uit de impactanalyse toch blijkt dat er substantiële wijzigingen optreden, dan zal hier een voorziening voor worden opgenomen in de begroting.

5.1.3 Energie

De Provincie Groningen is in samenwerking met de ODG het project "Energiebesparing bij Bedrijven" gestart. Dit project eindigt op 1 januari 2020. We zijn nu aan het onderzoeken of en hoe het project verder vorm gaat krijgen. Mocht dit leiden tot wijzigingen in de begroting, dan zal dit via een begrotingswijziging worden verwerkt.



5.1.4 Klimaatakkoord

De CO₂-uitstoot in Nederland moet omlaag. Dit heeft de Nederlandse regering besloten naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs. Dit zal met name gebeuren door de inzet van duurzame energiebronnen. In onderstaande paragraaf is op een viertal onderdelen uitgewerkt wat de impact van deze CO₂ reductie is op het werk van de ODG in de komende jaren.

- *Energie*: de ODG is verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor de energiebedrijven en daarmee heeft de energietransitie invloed op het werk van de ODG. De ODG is in de afgelopen jaren ook betrokken geweest bij o.a. de vergunningverlening van wind- en zonneparken. Dit zal in de komende jaren verder toenemen. Daarnaast zal de inzet van bio-massa als brandstof door de NGO's kritisch worden gevolgd.
- *Industriesector*: de ODG is verantwoordelijk voor de vergunningverlening voor de industrie en daarmee heeft de omschakeling van fossiele energie naar duurzame energie invloed op het werk van de ODG. De nieuwe technieken moeten worden vergund en onderzocht op impact op de omgeving.
- *Verkeerssector*: de transitie van fossiele brandstoffen naar duurzame energie kan van invloed zijn op het werk van de ODG. De komst van nieuwe fabrieken voor bijvoorbeeld waterstof moet worden getoetst op risico's. Daarnaast zijn de accu's (gelet op de accubranden) op voorhand ook niet altijd veilig. Gelet op de beschikbare bedrijfsterreinen in de Eemshaven en Delfzijl, is hier voldoende ontwikkelpotentieel voor nieuwe bedrijven in de duurzame sector (Brandstof, voertuigen etc.).
- *Bebouwde omgeving*: het energieneutraal maken van bestaande en nieuwe woningen kan van invloed zijn op het werk van de ODG. Voor het energieneutraal maken van een woning/gebouwen is het van belang dat een woning goed geïsoleerd is. Er is becijferd dat tot 2050 ongeveer 1000 woningen per dag gerenoveerd moet worden. Dit is afhankelijk van de ingreep vergunning plichtig (constructie, zicht, monument). Maar ook niet-vergunning plichtige ingrepen moeten aan het bouwbesluit voldoen (handhaving). Daarnaast kan de restwarmte uit bijvoorbeeld industrie worden gebruikt om woningen te verwarmen. Verder zal dit betekenen dat op een zeker moment alle nieuwe woningen energieneutraal moeten zijn (toets vergunningverlening).

5.1.5 Meerjarig actualisatie programma

Actuele vergunningen zijn van belang voor het goed en adequaat uitvoeren van de werkzaamheden binnen de ODG. Dit betekent dat vergunningen actueel moeten worden gehouden door ze te actualiseren wanneer daar aanleiding toe bestaat. Vanuit de ODG zijn de aanleidingen om tot actualisatie over te gaan en de werkwijzen die we als ODG daarbij hanteren op een rij gezet. Voor het actualiseren van vergunningen kunnen er bijvoorbeeld de volgende aanleidingen zijn:

1. Uitkomsten van uitgevoerde actualisatietoetsen;
2. Uitkomsten risicoanalyses;
3. Toezicht-, handavings- of incidentenbevindingen (klachten en ongewone voorvallen);
4. Gewijzigde wet- en regelgeving, jurisprudentie of BBT conclusies;
5. Wensen opdrachtgevers of regionale of landelijke aandachtspunten.

De uitkomsten van de onder 1. tot en met 5. genoemde aanleidingen betekenen input voor het meerjarenactualisatieprogramma (MAP), die de te actualiseren vergunningssituaties en een overzicht van de uit te voeren actualisatietoetsen bevat. Zodra we het MAP goed op de rails hebben is dit een bruikbaar instrument



waarmee we de actualisatie van vergunningen voor alle opdrachtgevers goed kunnen borgen en aanbevelingen kunnen doen voor invulling jaaropdrachten. De verwachting is dat dit 2020 gereed is en uiteindelijk ook een plek zal krijgen in de jaaropdrachten van 2021.

In het VTH Platform is afgesproken dat de ODG het jaar 2019 zal gebruiken om het MAP verder gestalte te geven. Dit vergt een aanzienlijke inspanning omdat van alle daarin opgenomen (lopende of te starten) zaken bekeken moet worden wat de huidige status is en of vervolgens aanvulling met recente ontwikkelingen nodig is. Dit zal zoveel als mogelijk met de reguliere middelen worden gefinancierd. Daarnaast heeft het Algemeen Bestuur voor het jaar 2019 middelen beschikbaar gesteld om de opgave te realiseren.

5.1.6 Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS)

In 2019 en 2020 wordt een uitvraag naar ZZS gedaan bij de inrichtingen onder provinciaal bevoegd gezag. Eind 2020 moet het resultaat hiervan bekend zijn, dat wil zeggen dat bekend is welke vergunningen aangepast moeten worden naar aanleiding van de uitvraag/inventarisatie. Dit aanpassen is aan de orde in 2021 en verder. Bovendien mag verwacht worden dat na de provinciale inrichtingen na 2020 ook de gemeentelijke inrichtingen voor wat betreft ZZS onder de loep zullen worden genomen. Aandachtspunt is dat het aantal ZZS voortdurend toeneemt, door ontwikkeling van nieuwe stoffen en door de ontwikkeling van kennis over bestaande stoffen. Dit moet gemonitord worden, omdat dit steeds een aandachtspunt kan betekenen voor (de vergunningen van) bestaande bedrijven.

Enerzijds zijn er middelen vanuit de drie provincies beschikbaar gesteld voor uitvoering van ZZS en anderzijds wordt een gedeelte hiervan opgenomen in de reguliere jaaropdrachten.

5.2 Bestuurlijke ontwikkelingen

5.2.1 Nieuw financieringsmodel

1 januari 2021 is dus het moment waarop de ODG op een andere manier gefinancierd wordt. We gaan toe naar een werkwijze waarin het uniforme beleid, de afspraken over de basistaken en de risico analyses op een meer gestructureerde wijze gaan bepalen wat wij voor u als bevoegd gezag gaan uitvoeren. De wens is daarbij om meer inzicht in welke producten de ODG precies levert en voor welke prijs. Een outputgerichte benadering past hierbij.

Deze werkwijze vraagt het nodige, zowel van de ODG als de bevoegde gezagen. Zo is het voor de ODG in essentie van belang om op transparante wijze de gegevens over de productie in beeld te (blijven) brengen en gedurende het jaar een advies uit te (blijven) brengen over de uitvoering van de jaaropdracht van een daaropvolgend jaar en door vertalen naar een financiële bijdrage. Voor het bevoegd gezag is het van belang om heldere en uniforme kaders mee te geven ten aanzien van de uitvoering en de productie gedurende het jaar nauwlettend te volgen. Dit om ook de raden en staten mee te nemen in eventuele mee- of tegenvallers.

2021 zal het jaar zijn waarin we leren met elkaar; we zullen met elkaar moeten wennen aan de nieuwe werkwijze. Dit vraagt in 2021 de tijd en de ruimte om te leren. De ODG heeft hiervoor in de meerjarenbegroting een bedrag van € 100.000 opgenomen voor 2021 om het nieuwe financieringsmodel te implementeren.



5.2.2 Herindeling

Per 1 januari 2021 zal vooralsnog de laatste herindeling plaatsvinden. De gemeente Delfzijl, Appingedam en Loppersum gaan dan fuseren. De afgelopen jaren hebben we te maken gehad met meerdere gemeentelijke herindelingen. Het behoud van vakkennis op niveau in onze regio, inclusief de meer specialistische expertise en een robuust takenpakket om continuïteit van dienstverlening te kunnen garanderen is voor de ODG en haar eigenaren van belang. In 2020 zal, net als bij de vorige herindelingsgemeenten, een businesscase worden opgesteld. De financiële consequenties zullen als begrotingswijziging in 2021 worden verwerkt.



6 INTERNE ONTWIKKELINGEN

Naast de ambities van de komende vijf jaren, zoals genoemd in hoofdstuk 1 ‘Opgave en ambities Omgevingsdienst Groningen’, nemen we u in dit hoofdstuk mee in overige interne ontwikkelingen die in 2021 van toepassing zullen zijn.

6.1 *Inhoudelijke ontwikkelingen*

6.1.1 Brzo evaluatie

Voor de uitvoering van de Brzo taken is een Noordelijke Maat ontwikkeld. Er is afgesproken dat de Noordelijke Maat, als project, na een periode van vier jaar geëvalueerd zal worden¹. De uitvoering volgens de Noordelijke Maat is in 2019 officieel van start gegaan. Dit betekent dat in 2023 de evaluatie zal plaatsvinden. Op basis van de eerste ervaringen is er de behoefte om al eerder naar de Noordelijke Maat te gaan kijken om een 2.0 versie te ontwikkelen. Dit heeft er met name mee te maken dat de indruk is dat de focus op het VTH vakgebied 'te eng' is opgenomen. Er is namelijk een sterke afhankelijkheid van adviseurs en ondersteuning, dat de kwaliteit van de processen sterk kan verbeteren. De voorkeur is om dit ook expliciet op te nemen in de Noordelijke Maat. In 2020 kan een start gemaakt worden met deze ontwikkelingen in kaart te brengen, om vervolgens in 2021 dit verder uit te werken. Dit kan gebeuren met de regulier beschikbare middelen.

6.1.2 Gebiedsgericht werken

Verbondenheid en kennis van de opdrachtgevers en het gebied waarvoor we werken is van belang voor de uitvoering van ons werk. Samen met onze opdrachtgevers willen we nagaan in hoeverre gebiedsgericht werken kan bijdragen aan de intensivering van de samenwerking tussen de ODG en onze opdrachtgevers in het belang van de inwoners, bedrijven en instellingen binnen ons samenwerkingsgebied. Juist gezien de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2021 en de veranderende rol van de overheid, kan deze vorm van werken er aan bijdragen dat omgevingsvisie, omgevingsplannen en de realisering van de wensen van de inwoners, bedrijven en instellingen op een goede wijze kunnen worden opgepakt. Door de opgebouwde kennis van het gebied, kan de ODG een waardevolle bijdrage leveren aan de omgevingsvisie en -plannen. We zullen hiertoe in 2020 met onze opdrachtgevers in overleg gaan, met de regulier beschikbare middelen. Voorwaarde blijft de uniformiteit van werkprocessen, waarmee continuïteit en kwaliteit gewaarborgd blijft.

¹ Voorhands wordt een eerste periode van vier jaar voorzien om voldoende valide uitvoeringsgegevens te verzamelen voor een zinvolle structurele evaluatie en eventuele bijstelling van de Noordelijke Maat. Deze periode komt ook tegemoet aan de doelen van de Noordelijke Maat tot rust in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en een heldere en vooraf voor meerdere jaren berekende inzet, output en begroting.



6.2 Organisatorische ontwikkelingen

6.2.1 Opleiden en integreren nieuwe werkwijzen

Zoals u heeft kunnen lezen, komen er een groot aantal veranderingen op ons af. In de jaren 2019 en 2020 bereiden we ons zo goed mogelijk hierop voor, door met name in te zetten op opleidingen en het optimaliseren van werkprocessen. Dit zijn zowel individuele opleidingen om bijvoorbeeld te blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria, maar ook incompany trainingen om de organisatie als geheel van kennis te voorzien (bijv. trainingen advisering ter voorbereiding op de Omgevingswet). Daarnaast zetten we volop in op (door)ontwikkeling van medewerkers en geschikt maken van nieuwe medewerkers om in te spelen op de krappe arbeidsmarkt. Ook in 2021 zullen we volop in zetten op het ontwikkelen van onze medewerkers. Wij willen de kennisorganisatie zijn die u op dit gebied van ons mag verwachten. Dit doen we met ons reguliere opleidingsbudget.



2021 is het jaar waarin we de veranderingen ook daadwerkelijk doorvoeren en vraagt dit wat van onze organisatie. We verwachten dat we in ieder geval heel 2021 werken aan het zorgvuldig implementeren en leren van de nieuwe veranderingen. Zoals eerder aangegeven is in de meerjarenbegroting geld gereserveerd ten aanzien van het doorvoeren van de veranderingen.

6.2.2 Verhoogde inzet IT

De processen met betrekking tot het registreren en verantwoorden zijn behoorlijk bewerkelijk. Naast het optimaliseren van deze processen en medewerkers hierin opleiden, zal een verhoogde inzet in IT middelen (LOS en andere organisatorische systemen) moeten leiden tot een efficiëntere organisatie.

Daarnaast brengt de invoering van de Omgevingswet ook wijzigingen op het gebied van IT met zich mee. Zo komt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Alle digitale informatie is straks op één plek te vinden: het Omgevingsloket. In 2019 en 2020 zullen de voorbereidingen hiervoor getroffen worden. De daarop gerichte investeringen zullen tijdelijk externen met ons realiseren. De verwachting is dat dit ongeveer € 100.000 kost; hiervoor is in de meerjarenbegroting geld gereserveerd. Daarnaast zal de ODG zoveel als mogelijk gebruik willen maken van de kennis en menskracht van onze opdrachtgevers, door middel van 'inbesteden'. Bij de start van de ODG zijn hierover afspraken gemaakt.

We zien we dat IT en data een steeds grotere rol krijgt in onze organisatie. Dit biedt kansen om werkzaamheden efficiënter uit te voeren, echter het brengt ook ontwikkelkosten en implementatiekosten met zich mee. Om mee te bewegen met de aankomende veranderingen en wensen van de opdrachtgevers, zullen wij steeds meer data gestuurd moeten gaan werken. In 2020 stelt de ODG een plan van aanpak op om op een gestructureerde wijze steeds meer toe te groeien naar een data gestuurde organisatie.

6.2.3 Arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid

In de meerjarenbegroting 2020–2023 heeft u kunnen lezen dat de ODG wil inzetten op de arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid van onze medewerkers. Zij zijn onontbeerlijk voor het functioneren en het resultaat van de ODG. Mede in de tijd waarin een aantal grote veranderingen op ons afkomen en we veel van onze



medewerkers vragen, vinden we het van belang om goed voor hen te zorgen. We willen onze medewerkers aan ons binden en hen duurzaam inzetten. De ODG beschikt niet over een regeling geënt op het duurzaam inzetten van medewerkers. We vinden vanuit onze verantwoordelijkheid als werkgever van belang om onze medewerkers te faciliteren om gezond, met plezier en in goede balans met privé, het werk te kunnen combineren. Een voorbeeld hiervan kan zijn het opstellen van een seniorenbeleid. We zien op dit gebied discrepantie ontstaan met het beleid bij onze deelnemers. Daarnaast hebben we in de afgelopen periode gemerkt dat het voor ons moeilijk is om aan goede medewerkers te komen. We merken dat dit, naast de krappe arbeidsmarkt, ook te maken heeft met onze arbeidsvoorwaarden. In de meerjarenbegroting is hier een bedrag van € 100.000 voor gereserveerd per jaar. Voor 2019 en 2020 is een aparte reserve gevormd (€ 200.000). In 2019 vindt definitieve besluitvorming plaats, in afstemming met het bestuur en de vakbonden over de manier waarop deze mindelen structureel worden ingezet.

In 2019 en 2020 vindt daarnaast een FUWA ronde plaats; de effecten hiervan zijn nog niet inzichtelijk.

6.2.4 Zaaksysteem

Op dit moment is een projectgroep, onder leiding van M&I Partners, aan de slag om de werkprocessen in het zaaksysteem LOS te optimaliseren. Eind 2019 zullen alle reguliere processen voor de eerste keer doorlopen en aangepast zijn. We zien daarbij dat het voornamelijk ook het maken en vastleggen van duidelijke werkafspraken betreft en waar nodig een optimalisering van processen.



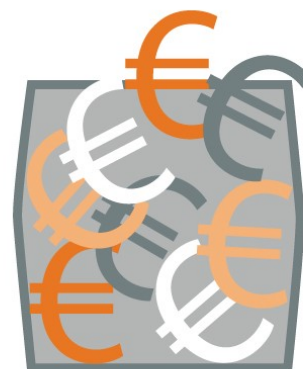
Ter voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet verwachten we ook aanpassingen te moeten doen in onze processen. Hier zal in het voorjaar van 2020 een start mee worden gemaakt en de verwachting is dat dit medio 2021 is afgerond. We constateren dat het optimaliseren van processen een continue proces is. De wereld om ons heen verandert en dat vraagt van ons aanpassing en flexibiliteit, ook vanuit een meer technisch oogpunt. De verwachting is daarom ook dat in 2021 er continu aandacht is voor het optimaliseren van processen. In 2019 en 2020 vindt begeleiding hiervan plaats door externen, die tevens de opdracht krijgen om een aantal medewerkers op te leiden om dit in organisatie zelf te borgen. Het streven is om dit zoveel mogelijk binnen de bestaande budgetten op te vangen.

Daarnaast loopt ons huidige contract met de leverancier van LOS in augustus 2022 af. We zijn op dit moment aan het onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het contract voor een periode van drie jaar te verlengen. Dit onderzoek wordt getoetst door advocaten en onze accountant, alvorens een besluit wordt voorgelegd aan het bestuur. Indien het contract niet verlengd kan worden, zal 2021 in het teken staan van het aanbesteden van een nieuw zaaksysteem. In de meerjarenbegroting is in de risicoparagraaf is een bedrag van € 400.000 opgenomen (met 35% kans). Op dit moment lijkt dit nog steeds een reële inschatting. Indien er wel een aanbesteding gestart moet worden, zullen we dit zoveel mogelijk opvangen met ons weerstandvermogen en eventueel overschot uit het huidige budget LOS. Mogelijke activering van de gemaakte kosten (aanbesteding en implementatie) is een optie die ook nader onderzocht zou kunnen worden. Dit heeft als voordeel dat de kosten over een langere periode uitgesmeerd worden.



7 ALGEMENE FINANCIËLE UITGANGSPUNTEN

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste financiële uitgangspunten voor de begroting 2021 opgesteld. Zoals aangegeven wordt de begroting in eerste instantie op de 'oude wijze' opgesteld. De hieronder gestelde kaders zijn ook van toepassing op de nieuwe begroting 2021. Echter, zal de manier van berekenen van deelnemersbijdrage anders zijn doordat er een outputberekening zal plaatsvinden. De verwachting is dat dit effect zal hebben op de individuele deelnemersbijdrage. De precieze consequenties worden in het voorjaar van 2020 in beeld gebracht.



7.1 Algemeen

1. Onze inzet voor de begroting 2021–2024 is om binnen de beschikbare middelen onze dienstverlening aan de deelnemers te optimaliseren. Dit betekent dat wij bij het opstellen van deze kadernota op voorhand niet uitgaan van extra uitgaven of meevallers ten opzichte van de begroting 2019–2022. Echter kent de ODG wel een aantal (financiële) risico's. Hier gaan wij in hoofdstuk 8 verder op in. Mochten deze risico's zich voordoen, dan zal de ODG hier tijdig over in gesprek gaan met het Algemeen Bestuur.
2. Reguliere materiele kostenstijgingen zullen via, de bij de overheid gebruikelijke prijsindexaties, worden meegenomen. Bij het opstellen van de begroting zullen de dan bekende ramingen van het CPB worden gevolgd.
3. Vanwege de nieuwe afspraken in 2019 in de cao, worden de loonkosten in 2021 verhoogd (ca. 4 – 5%). In 2019 en 2020 kunnen we deze kosten zelf opvangen, maar hier zijn in 2021 geen middelen voor. Daarnaast worden er in de nieuwe cao afspraken gemaakt over vitaliteit en bovenwettelijk verlof. Op dit moment is nog niet te voorzien wat deze kosten zullen zijn. De ODG heeft geen aparte reserves om deze kosten op te vangen (zie ook risicoparagraaf). Een mogelijkheid zou zijn om de middelen die beschikbaar zijn voor arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid hier gedeeltelijk voor in te zetten.

7.2 Inhoudelijk

1. Voor de invoering van de Omgevingswet is in de meerjarenbegroting 2020–2023 een bedrag gereserveerd van € 100.000. De verwachting is dat die in 2021 volledig wordt aangewend.
2. De precieze consequenties van de nieuwe wet Kwaliteitsborging bouw worden in 2019 voor de ODG in beeld gebracht. Indien dit leidt tot substantiële wijzigingen, dan zal hier een voorziening voor worden opgenomen in de begroting.
3. De uitvoering van de inhoudelijke taken en het volgen en voorbereiden op een aantal inhoudelijke ontwikkelingen, zal zoveel mogelijk binnen de reguliere budgetten worden opgevangen. Indien substantiële wijzigingen zich voordoen, dan zal hier bij de begroting 2021 apart worden teruggekomen.
4. Voor de invoering van het nieuwe financieringsmodel is in de meerjarenbegroting 2020–2023 een bedrag gereserveerd van € 100.000. De verwachting is dat die in 2021 volledig wordt aangewend.



5. Eventuele financiële consequenties naar aanleiding van de gemeentelijke herindeling worden door middel van een businesscase in 2020 in beeld gebracht en door middel van een begrotingswijziging verwerkt in de begroting 2021.
6. Voor de ontwikkelingen op het gebied van IT is in de meerjarenbegroting 2020–2023 een bedrag gereserveerd van € 100.000. De verwachting is dat die in 2021 volledig wordt aangewend.
7. Voor het verbeteren van de arbeidsvoorwaarden en duurzame inzetbaarheid van medewerkers is in de meerjarenbegroting 2020–2023 een bedrag gereserveerd van € 100.000. De verwachting is dat die in 2021 volledig wordt aangewend.
8. Indien het contract LOS niet verlengd kan worden, zal 2021 in het teken staan van het aanbesteden van een nieuw zaakstelsel. In de meerjarenbegroting is in de risicoparagraaf is een bedrag van € 400.000 opgenomen (met 35% kans). Op dit moment lijkt dit nog steeds een reële inschatting. Indien er wel een aanbesteding gestart moet worden, zullen we dit zoveel mogelijk opvangen met ons weerstandvermogen en eventueel overschot uit het huidige budget LOS.



8 RISICOPARAGRAAF

De ODG voorziet in 2021 de volgende belangrijkste (financiële) risico's:

- 1. Aanbesteding LOS:** we zijn op dit moment aan het onderzoeken of er mogelijkheden zijn om het contract voor een periode van drie jaar te verlengen. Dit onderzoek wordt getoetst door twee advocaten en onze accountant, alvorens een besluit wordt voorgelegd aan het bestuur. Indien het contract niet verlengd kan worden, zal 2021 in het teken staan van het aanbesteden van een nieuw zaaksysteem. In de meerjarenbegroting is in de risicoparagraaf is een bedrag van € 400.000 opgenomen (met 35% kans). Op dit moment lijkt dit nog steeds een reële inschatting. Indien er wel een aanbesteding gestart moet worden, zullen we dit zoveel mogelijk opvangen met ons weerstandvermogen en eventueel overschot uit het huidige budget LOS.
- 2. Arbeidsmarkt:** de verwachting is dat de krapte op de arbeidsmarkt ook de komende jaren nog de nodige impact zal hebben op de ODG. Zo merken we dat het moeilijk is om personeel te vinden en aan ons te binden. De verwachting is dat dit niet op korte termijn gaat veranderen. Hiermee loopt de ODG een risico ten aanzien van het vervullen van vacatures en daarmee het vervullen van de gemaakte afspraken in de jaaropdrachten. Het risico wordt geschat op € 200.000 (kans van 50%).
- 3. Cao loonkosten:** op dit moment vinden de cao onderhandelingen plaats. Er worden nog nadere afspraken gemaakt over o.a. vitaliteit en het bovenwettelijk verlof. Op dit moment zijn de financiële consequenties daarvan voor de ODG nog niet te overzien. De ODG heeft geen aparte reserves om dit te kunnen opvangen. Het risico wordt vooralsnog ingeschat op € 200.000 (kans van 75%).
- 4. Wet kwaliteitsborging bouw:** de precieze consequenties van het nieuwe stelsel worden in 2019 voor de ODG in beeld gebracht. De verwachting is dat het niet direct invloed heeft op ons vast personeelsbestand, echter is dit ook niet volledig uit te sluiten. Indien dit toch leidt tot substantiële wijzigingen, dan zal hier een voorziening voor worden opgenomen in de begroting voor extra kosten ten aanzien van bijvoorbeeld WW-uitkeringen.

Risico analyse	Bedrag	Kans	Bedrag
1. Aanbesteding LOS	€ 400.000	35%	€ 140.000
2. Arbeidsmarkt	€ 200.000	50%	€ 100.000
3. Cao akkoord	€ 250.000	75%	€ 187.500
4. Wet kwaliteitsborging bouw	€ 300.000	50%	€ 150.000
Totaal			€ 577.500

Op basis van bovenstaande risicoanalyse verwacht de ODG dat de weerstandscapaciteit (€ 600.000) toereikend zal zijn om de risico's binnen de exploitatie op te vangen. Mocht een risico zich daadwerkelijk voordoen, dan zal het Algemeen Bestuur hierover geïnformeerd worden bij de voor- of najaarsnota. Vanzelfsprekend zullen wij eerst beoordelen of we binnen de beschikbare begroting prioriteiten stellen om zodoende risico's op te vangen.



BIJLAGE 1: VERANDERINGEN N.A.V. OMGEVINGSWET

Geluid

- Er is gewerkt aan een vernieuwing van de geluidssystematiek voor de decentrale infrastructuur en industrieterreinen.
- Er komen nieuwe regels voor de bouw van geluidgevoelige objecten nabij wegen, spoorwegen en industrieterreinen.
- Daarnaast zullen geluidproductieplafonds voor provinciale-, Waterschap, en gemeentelijke wegen worden ingevoerd. Hetzelfde gaat gelden voor industrieterreinen waar de geluidzone wordt vervangen door geluidproductieplafonds. Ook zal de huidige "hogere waarde geluid" voor bouwen langs (spoor)wegen en industrieterreinen in de Omgevingswet worden opgenomen (via een AMvB).
- Met de komst van de Omgevingswet krijgen gemeenten de mogelijkheid om geluidszaken, waar op grond van de APV een vergunning of ontheffing nodig is, in het Omgevingsplan een plaats te geven. Ook het aanwezige "omgevingsgeluid" zal in Omgevingsplannen een plaats moeten krijgen. Als het gaat over het meten van geluid of laag frequent geluid, op verschillende gebieden, dan beschikt de ODG over de juiste kennis en apparatuur om dit te realiseren.
- Op dit moment wordt gewerkt aan een nieuwe saneringsregeling onder de Omgevingswet. Het doel is om een regeling te ontwerpen waarbij de beschikbare middelen goed aansluiten op de saneringsopgave en de sanering efficiënt kan worden uitgevoerd. Daarom is het van belang dat er een adequaat inzicht ontstaat in de resterende saneringsvoorraad. De Omgevingsdienst kan haar opdrachtgevers ondersteunen waar het gaat om berekeningen van de geluidbelasting, advies bij het opstellen van een besluit hogere waarde geluid en BSV-projecten.

Wet Natuurbescherming

- De provincie krijgt als taak zorg te dragen voor het nemen van maatregelen voor Natura 2000-gebieden en voor bijzondere nationale natuurgebieden. De uitvoering van deze maatregelen zal bij de Omgevingsdienst komen te liggen, voor zover deze het milieudomein raken. Voor de hand ligt de conclusie dat het hier in ieder geval maatregelen zal betreffen die betrekking houden met het leerstuk dat voorheen bestreken werd door het Programma Aanpak Stikstof (PAS).
- Relevant in het kader van de recente PAS-jurisprudentie van de Raad van State is dat de Aanvullingswet natuur Omgevingswet enkele bepalingen bevat die onder verwijzing naar artikel 6 van de Habitatrichtlijn zijn opgenomen. Voor een plan of project dat gevolgen heeft of kan hebben voor een Natura-2000-gebied moet een passende beoordeling gemaakt worden door het bevoegd gezag. Tot voor kort werd het PAS gezien als passende beoordeling. Het is aan de provincie om een nieuwe passende beoordelingssystematiek vast te stellen die door de Omgevingsdienst zal worden uitgevoerd. Merkwaardig genoeg wordt verderop in de Aanvullingswet het PAS aangedragen als passende beoordelingssystematiek (hieraan gerelateerd; de precieze consequenties n.a.v. de PAS uitspraak zijn nog niet volledig in beeld voor de ODG. De verwachting is dat dit in 2020 bekend is).
- De provincie wordt het bevoegd gezag voor de uitvoering van rijksregels in het kader van Natura 2000-activiteiten, activiteiten met mogelijk verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een bijzonder nationaal natuurgebied en flora- en fauna-activiteiten. Dit is relevant voor de Omgevingsdienst in de gevallen dat de uitvoering van deze rijksregels in het milieudomein komt.



Water

- Op het gebied van omgevingsvergunningen met een waterelement moet de ODG met twee waterschappen samenwerken (vijf waterschappen wanneer de ODG opereert in de hoedanigheid van BRZO-omgevingsdienst). Het feit dat regelgeving over wateractiviteiten meer in de keuren terechtkomt maakt dat er sneller verschillen kunnen gaan ontstaan tussen de verschillende waterschappen. Goede communicatie en samenwerking tussen de Omgevingsdienst en de waterschappen zal van groot belang zijn om fouten te voorkomen wanneer een deel van een omgevingsvergunning een wateractiviteit betreft en te bepalen of de ODG in het concrete geval mogelijk een taak binnen het waterdomein heeft.
- De provincie krijgt er taken bij op het gebied van water. Het meer uitvoeringsgerichte waterbeleid krijgt plaats in een regionaal waterplan. De provincie wordt ook bevoegd gezag, naast de waterbeheerder.
- De taak van de ODG met betrekking tot water zal zich na 2021 hoofdzakelijk aan de toezicht- en handhavingszijde bevinden en het karakter hebben van milieutoezicht.
- De verwachting is dat de impact van de wijzigingen weinig invloed hebben op de (taken en taakomvang) van ODG.

