Omgevingsdienst Groningen

Geacht college,

Graag informeert het Algemeen Bestuur u en de raden en staten over de besluitvorming van het Algemeen Bestuur over het nieuwe financieringsmodel van de Omgevingsdienst Groningen (ODG). Daarnaast biedt de ODG de begroting 2022 voor zienswijze aan.

In de maand november bent u geïnformeerd over de werking van het nieuwe financieringsmodel; dit memo is hier een vervolg op. We willen het college vragen dit memo ter informatie door te geleiden naar de raden/staten en de begroting 2022 ter zienswijze voor te leggen.

1. Besluit Algemeen Bestuur Financieringsmodel

Het Algemeen Bestuur heeft op 5 maart 2021 met meerderheid van stemmen besloten om per 1 januari 2022 over te gaan op het nieuwe financieringsmodel, waarin wordt begroot op basis van output en afgerekend op begrotingsbasis[1]. De inzet van de ODG wordt geleverd op basis van milieurisico's en een gelijk speelveld voor bedrijven in de regio.

Het Algemeen Bestuur staat unaniem achter het principe van het nieuwe financieringsmodel, waarin de opgave voor de leefomgeving, de inzet van de dienst en de deelnemersbijdrage met elkaar in verband zijn gebracht. Het invoeren van het nieuwe financieringsmodel leidt tot verschuivingen in de deelnemersbijdragen tussen deelnemers (op totaal niveau budgetneutraal). Gezien de huidige financiële situatie van gemeenten is daarom afgesproken drie jaar de tijd te nemen voor een zachte landing van het financieringsmodel. Dit betekent dat drie jaar de tijd wordt genomen om financieel gezien toe te groeien naar de nieuwe deelnemersbijdragen als gevolg van het financieringsmodel.

Tevens heeft het Algemeen Bestuur besloten om de basistaken, conform het besluit Omgevingsrecht 2017, over te dragen aan de ODG. Dit geldt voor de gemeenten Groningen, Het Hogeland, Oldambt en Westerkwartier. Voor de gemeente Eemsdelta geldt dit voor wat betreft de asbesttaken, de overige taken zijn bij overdracht van het milieutakenpakket overgedragen. De overdracht zal gefaseerd gebeuren; in 2022 de meldingen besluit bodemkwaliteit, asbesttaken en in 2023 de minder complexe milieutaken.

Tot slot heeft het Algemeen Bestuur besloten om een werkgroep in te stellen, met vertegenwoordiging van de opdrachtgevers, om de kengetallen te monitoren, minimaal drie producten te onderzoeken op efficiency en indien van toepassing te komen met wijzigingsvoorstellen.

Vanwege de financiële en organisatorische effecten die het nieuwe financieringsmodel en de overdracht van basistaken met zich meebrengt, evenals verschil van inzicht over bouwstenen als kengetallen en beleid en het tempo van zachte landing, hebben de gemeente Westerwolde, Westerkwartier en Groningen tegen het uiteindelijke invoeringsscenario gestemd in de vergadering.

De nu voorliggende begroting 2022 is opgemaakt conform de principes van het nieuwe financieringsmodel, inclusief de zachte landing en de overdracht van de basistaken

[1] Voor de provincie Groningen geldt in deze een bijzondere situatie, omdat gedurende het proces van opstellen van de begroting bedrijven zijn verschoven van VTH bedrijven naar Brzo. Dit wordt apart met de provincie verrekend.

2. Wat betekent dit voor de leefomgeving?

Met de bouwstenen van het financieringsmodel is een stevige inhoudelijke basis gelegd voor de opgave die de deelnemers belegd hebben bij de ODG: bijdragen aan een veilige en schone leefomgeving.

Alle Groninger gemeenten en de provincie hebben gezamenlijk bepaald wat nodig is voor de leefomgeving in Groningen. Met dit regionale beleid en het eenduidig beleggen van de verplichte basistaken, ontstaat daarmee een gelijk speelveld in de regio Groningen; een bedrijf in de ene gemeente wordt op dezelfde manier gecontroleerd als de andere en de basis voor vergunningverlening is gelijk. De deelnemersbijdrage wordt gebaseerd op de uitvoering van de taken.

Ook zijn met het uitvoeringsbeleid de taken van de ODG afgestemd op de risico's die zich voordoen. Om dat concreet te maken: per branche is afgesproken hoe vaak er toezicht wordt gehouden en hoe oud een vergunning mag zijn. Doel is om de bedrijven in staat te stellen zo goed mogelijk de regels ter bescherming van gezondheid en milieu na te leven. Let wel, omdat het uitgangspunt was dat de omvang van de ODG gelijk blijft, is het beleid bij aanvang iets onder de ondergrens van wat verstandig wordt geacht. Door ervaring en innovatie kan ernaar gestreefd worden om boven de ondergrens en richting het wenselijke beleid te groeien. Het beleid moet in zijn geheel nog door de colleges worden vastgesteld.

Ten slotte zijn grensoverschrijdende onderwerpen belegd als collectieve taak voor alle deelnemers. Denk hierbij aan het volgen van grond- en afvalstromen, strafrechtelijke inzet bij milieucriminaliteit, de 24 uurs calamiteitendienst, maar ook aan het voorbereiden op nieuwe wet- en regelgeving zodat we de juiste dingen blijven doen in gewijzigde omstandigheden.

In de toekomst kunnen ambities van deelnemers, bijvoorbeeld bij aanvang van een nieuwe collegeperiode of bij wetswijzigingen, inzichtelijk vertaald worden naar het uitvoeringsprogramma voor de ODG. De deelnemers kunnen ambities en kosten tegen elkaar afwegen, waarbij een gezamenlijke werkwijze doorgaans leidt tot kostenvoordelen.

3. De begroting ODG en de stand van de gemeentelijke financiën

De gemeentelijke financiën in onze regio staan al langere tijd onder druk. Dat heeft gevolgen voor de begroting van de ODG. Het Algemeen Bestuur erkent deze situatie en heeft vanwege continuïteit en stabiliteit bij de ODG en haar opgave voor de leefomgeving, ervoor gekozen om de nu voorliggende begroting op te maken conform de principes van het nieuwe financieringsmodel, inclusief zachte landing en overdracht basistaken.

Bij het vaststellen van de vorige begroting heeft het bestuur de organisatie gevraagd bij het realiseren van haar opgaven rekening te houden met de financiële krapte, en daar waar mogelijk te besparen. De dienst heeft dat gedaan in 2020 en zal dat blijven doen.

Daarnaast heeft het bestuur de dienst opgedragen om de dienstverlening aan deelnemers verder te optimaliseren binnen de beschikbare middelen. Dat betekent dat onder andere afgesproken is dat de voorbereiding op wetswijzigingen (omgevingswet) deels gedekt worden door een beschikbaar gesteld budget, maar dat de resterende benodigde werkzaamheden binnen de bestaande middelen en reserves worden opgepakt, met mogelijk gevolgen voor de productie. Vanzelfsprekend zet de dienst zich in om haar opgaven te realiseren.

Ten slotte heeft het bestuur gevraagd om de efficiëntie van de huidige producten en werkwijzen, in samenwerking met de deelnemers, tegen het licht te houden. En om inzicht te geven, eveneens in samenwerking met de deelnemers, waar wetswijzigingen kunnen leiden tot kostenstijgingen en hoe daarmee door slimme werkwijzen en regionale afspraken deze kostenstijgingen voorkomen of gemitigeerd kunnen worden.

4. Vooruitblik: Vervolgproces

De resultaten van de besluitvorming van het Algemeen Bestuur zijn verwerkt in de begroting 2022, die op basis van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) hierbij voor zienswijze wordt voorgelegd aan de raden en staten. Conform de GR is er acht weken beschikbaar om een zienswijze kenbaar te maken. Graag ontvangen wij daarom uiterlijk 28 mei 2021 een eventuele zienswijze. De ODG stelt de griffie voor om net als voorgaande jaren, aan te sluiten bij een raads- en statenvergadering, om een toelichting op de begroting 2022 te geven. De Jaarrekening 2020 wordt in dezelfde periode ter informatie toegestuurd.

Voordat het nieuwe financieringsmodel in 2022 kan worden ingevoerd zal de besluitvorming door twee raden over de Gemeenschappelijke Regeling (GR) moeten worden afgerond, de basis van de samenwerking. De huidige GR gaat namelijk nog uit van inputfinanciering. Daarnaast moeten er een aantal afspraken worden verankerd in juridische documentatie, zoals de bijdrageverordening waarin formeel is vastgelegd op welke wijze de deelnemersbijdrage tot stand komt. Tot slot zal betreffende de basistaken, de wens tot eenduidigheid en voldoen aan de wet, leiden tot afspraken over de overdracht van taken, formatie en medewerkers.

Namens het Algemeen Bestuur,



Dhr. IJ.Rijzebol

2021	2022	2022-2025	2025
Begroting 2022 GR vaststellen Spelregels f-model vastleggen Consequenties OW en Wkb Schaduw draaien	Start implementatie	OW	Evaluatie

Bijlage: Terugblik bestuurlijke gesprekken financieringsmodel

Graag informeren we u ook over de bestuurlijke gesprekken die gevoerd zijn met alle deelnemers, voorafgaand aan besluitvorming. Doel van deze gesprekken was een verkenning naar een vorm van zachte landing om de financiële effecten van het financieringsmodel over een langere tijdsperiode uit te smeren.

De nieuwe deelnemersbijdragen

Per deelnemer is tijdens het gesprek een specificatie van de deelnemersbijdrage gegeven. Er waren bijna geen inhoudelijke discussies over de opbouw van de nieuwe deelnemersbijdrage. Alleen bij de gemeente Groningen en Westerkwartier. De gemeente Groningen gaf aan dat zij het gevoel hebben dat de ODG duurder is vergeleken met toen zij de taken nog zelf uitvoerden en dat zij zorgen hebben over de financiële effecten van het nieuwe financieringsmodel. Gemeente Westerkwartier heeft aangegeven dat zij niet achter de parameters staan die leiden tot een kostenverhoging voor de gemeente en stelde voor om het model per 2027 in te voeren. De bouwstenen zijn volgens hen nog niet voldoende uitgekristalliseerd.

De gemeenten Westerwolde, Westerkwartier, Oldambt en Het Hogeland hebben de oproep gedaan om als ODG oog te hebben voor efficiënt werken en effecten hiervan te verwerken in kengetallen. Het Algemeen Bestuur heeft daarom de ODG de opdracht geven in 2021 een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een efficiencyslag op minimaal drie producten in het primaire proces van de ODG.

Er is een breed gedragen beeld over de systematiek van het nieuwe financieringsmodel. Iedere deelnemer geeft aan de beweging logisch te vinden, zodat er evenwicht is tussen de inzet en de deelnemersbijdrage. De inzichtelijkheid wordt zeer gewaardeerd, zodat deelnemers niet te veel of te weinig betalen.

Basistaken

Het gesprek over de basistaken kende verschillende componenten. Zo gaven alle gesprekspartners aan dat het helder is dat de wet voorschrijft dat de genoemde taken overgebracht zouden moeten worden naar de ODG. De gemeente Groningen vroeg daarbij naar een andere organisatorische inbedding, die praktisch lastig uitvoerbaar is gebleken in eerdere ervaringen bij de ODG. Gemeente Westerkwartier heeft aangegeven de daadwerkelijke overdracht van de basistaken uit te willen stellen, totdat er meer bekend is in het licht van de Omgevingswet en Wet Kwaliteitsborging Bouw, aangezien deze wetswijzigingen betrekking hebben op dezelfde organisatieonderdelen.

Over de opbouw van de kosten was met name de vraag waarom het verschil tussen de inzet van de ODG en de gemeenten zo groot is. Dit gold met name voor asbest. Daarom is er een vervolgonderzoek geweest die heeft geleid tot een andere manier van werken en een efficiencyslag van € 230.000 voor alle deelnemers.

Tevens werd bij alle basistaakgemeenten de zorg geuit over het overdragen van personeel. Veelal zijn deze taken verdeeld onder meerdere personen; het is dus niet zo gemakkelijk om personeel praktisch gezien over te dragen. Door meerdere gemeenten is voorgesteld de basistaken gefaseerd in te voeren, als zachte landing op de basistaken om. Mede gezien de komst van de Omgevingswet, die met name op het onderdeel 'minder complexe milieutaken' voor veranderingen kan zorgen. De verwachting is dat er met de Omgevingswet meer taken overgedragen worden aan omgevingsdiensten.

Over het algemeen gaven de niet-basistaken deelnemers aan dat het zuiver is om de discussie basistaken financieel gezien te scheiden van het financieringsmodel. De overdracht van basistaken gaat namelijk gepaard met overdracht van taken (die ook zij reeds hebben ingebracht) en personeel wat het financiële effect kan verzachten.

De basistaken gemeenten wensen, gezien de financiële impact en het feit dat praktisch overdragen van personeel niet eenvoudig is, te worden geholpen in de vorm van een zachte landing.

Termijn zachte landing

De wensen voor de termijn zachte landing liepen uiteen van nul tot minimaal vijf jaren, veelal afhankelijk van de financiële impact voor de deelnemer.

Vanuit de provincie Groningen en de gemeente Midden-Groningen is aangegeven, als deelnemers met een lager berekende deelnemersbijdrage, dat zij willen faciliteren bij het vormgeven van een zachte landing.