

Raadsvoorstel

Datum vergadering:	25 juni 2020
Agendapunt:	26
Onderwerp:	ODBN jaarverslag 2019 en programmabegroting 2021
Portefeuillehouder:	Rien Wijdeven

Heesch, 25 juni 2020

Inleiding

April 2020 heeft de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) aan gemeente Bernheze de concept jaarstukken 2019 (brief d.d. 14 april 2020) en de ontwerpbegroting 2021 (brief d.d. 21 april 2020) gestuurd. De jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening 2019) zijn ter kennisname gestuurd (overeenkomstig artikel 58b van de Wet gemeenschappelijke regelingen). De raad hoeft deze jaarstukken niet vast te stellen, maar ontvangt deze vooral ter informatie. Het Algemeen Bestuur van de ODBN stelt de jaarstukken vast. Voor de ontwerpbegroting 2021 verzoekt de ODBN gemeente Bernheze om een zienswijze te geven en deze zienswijze uiterlijk op vrijdag 19 juni 2020 bij het Dagelijks bestuur van de ODBN in te dienen.

De ODBN voert namens de deelnemende gemeenten en de provincie taken uit op het gebied van de fysieke leefomgeving. Kerntaken zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving. De ontwerpbegroting geeft aan welke koers zij hanteert voor 2021 en welke plannen en projecten zij daarvoor wil uitvoeren. De jaarstukken geven aan hoe het jaar 2019 inhoudelijk en financieel verlopen is. Via de zienswijze kan de gemeenteraad zijn beleidsmatige en/of financiële aandachtspunten meegeven.

In het adoptiepanel advies van 7 april 2020 over de jaarrekening 2019 en de ontwerpbegroting staan adviezen voor zienswijzen voor zowel de jaarrekening als de ontwerpbegroting. In tegenstelling tot het adoptiepanel, geven wij een negatieve zienswijze af op de ontwerpbegroting. Het bestuur van gemeente Bernheze is onaangenaam verrast door de toename in kosten van de basistaken. Zonder winstwaarschuwing wordt er substantieel veel geld bij gevraagd. Verder nemen wij het advies van het adoptiepanel over en lichten dat hieronder toe. Aanvullend zijn vanuit beleidsmatig en bestuurlijk perspectief aanvullende kanttekeningen geplaatst.

Voorstel

1. Een negatieve zienswijze te geven op de programmabegroting 2021 en meerjarenraming 2022-2024 van de ODBN.
2. Een positieve zienswijze te geven op de jaarstukken 2019 van de ODBN, behalve op het volgende onderdeel:
 - a. Verzoek de ODBN te zorgen dat regionale programma's (collectieve taken) binnen hun urenbegrotingen blijven en dat de ODBN hierop beter stuurt (conform advies adoptiepanel).
3. De ODBN aanvullend te verzoeken om:
 - a. Te onderzoeken of en hoe een beperking van de overheadkosten (op termijn) invloed heeft op de kwaliteit van de organisatie als geheel.
 - b. Geef inzicht in hoeverre de kosten van de ontvlechting van de gemeente Haaren worden verdisconteerd over de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. En, indien sprake is van verdiscontering, biedt inzicht in de consequenties hiervan voor de individuele deelnemers en voor de formatieve begroting van de ODBN.



Argumenten

1.1 De concept programmabegroting is onvoldoende vooraf gegaan door een heldere winstwaarschuwing

Het bestuur van gemeente Bernheze is onaangenaam verrast door de toename in kosten van de basistaken. Zonder winstwaarschuwing wordt er substantieel veel geld bij gevraagd. Wat betreft de verzoektaken was deze exponentiële stijging tijdig in beeld. Daar kunnen we ook zelf de regie over voeren. Wat betreft de basistaken is eerdere communicatie vanuit de ODBN via de Kadernota en andere media onvoldoende geweest om de orde van grootte van de financiële consequenties te kunnen overzien. We verzoeken de ODBN om (verder) mee te werken aan een verbetering in de (tijdigheid van de) informatievoorziening die noodzakelijk is voor de P&C-cyclus van gemeente Bernheze en collega-gemeenten. We stemmen daarom niet in met de financiële consequenties van de basistaken in de ontwerpbegroting voor de gemeente Bernheze. De afwijking van de kadernota is daarvoor te groot.

1.2 De conceptbegroting is sluitend maar heeft aandachtspunten

De voorliggende conceptbegroting 2021 geeft een beeld van een relatief gezonde financiële positie van de ODBN. Echter, de marges zijn klein. De kosten bewegen grotendeels mee met de begrote omzet. In 2021 voorziet de ODBN in haar begroting een omzetsijging van dienstverlening met € 3,7 miljoen. Inclusief andere posten zoals regionale dienstverlening komt de omzet op € 30,3 miljoen. De begrote lasten bedragen € 30,2 miljoen. Resultierend in een voorzichtige €100.000 positief resultaat.

Om de kostendekkendheid te borgen heeft de ODBN een stijging van het uurtarief van € 97,37 naar € 101,21 (+ 3,9%) doorgevoerd. Dit is meer dan het gewogen gemiddelde van de verwachte kostenstijging in 2021 van 2,5%. Oorzaken hiervoor zijn o.a. een ander functiehuis (HR21), een gewijzigde inhuuropslag en het effect van de nieuwe CAO. Dit is conform de kadernota 2021. In de kadernota was geen uitgangspunt opgenomen over het maximale percentage overheadpersoneel. Deze is inmiddels uitgebreid genormeerd in de ontwerpbegroting (% fte overhead 22-24%).

Advies adoptiepanel

Ondanks deze maatregelen adviseert het adoptiepanel kritisch te zijn en blijven. Zij geeft onderstaande viertal aandachtspunten mee.

- 1) Zo adviseert het adoptiepanel kritisch te zijn en blijven op de kostenbegroting. Onder andere met betrekking tot het inschatten van kosten zoals de overheadkosten.
- 2) Een kritische blik is ook nodig op de benodigde flexibiliteit om kosten af te kunnen bouwen indien nodig. Zeker wanneer de begrote omzet fluctueert en onderhevig is aan onzekerheden is een zekere mate van flexibiliteit nodig.
- 3) Het adoptiepanel adviseert ook om in begrotingen en jaarrekeningen (voortaan) de inhuur expliciet gekwantificeerd op te nemen, zodat salariskosten en inhuur afzonderlijk inzichtelijk zijn. Dit draagt onder meer bij aan het inzichtelijk maken van de mate van flexibiliteit.
- 4) De kwetsbaarheid van de ODBN is zichtbaar in het weerstandsvermogen. Waar deze vorig jaar nog als voldoende werd beoordeeld om de onderkende afgewogen risico's af te dekken, geeft het adoptiepanel nu aan dat het begrote weerstandsvermogen niet het genormeerde niveau haalt in de huidige begroting. De financiële waarde van de gewogen risico's (€ 1,6 miljoen) overstijgt de beschikbare daarvoor bedoelde reserve (€ 1,2 miljoen). Dit vraagt het managen / verkleinen van risico's enerzijds, en anderzijds het zo snel mogelijk op niveau brengen van de algemene reserve.

Wij nemen bovenstaande adviezen van het adoptiepanel over.

1.3 P&C cyclus sluit nog onvoldoende aan bij (tijdigheid) informatiebehoefte gemeente

Na een roerige tijd lijkt de ODBN de P&C-cyclus beter op orde te hebben en ook invulling te kunnen geven aan de periodieke monitoring en verantwoording over de financiële resultaten en resultaten ten aanzien van de bedrijfsvoering. Desondanks blijven er aandachtspunten, waaronder facturering en tijdig informeren van deelnemers op wijzigingen in bestaande begroting of afwijkingen van het werkprogramma. Rondom facturering is recentelijk een verbetering te zien, onder andere door betere specificaties van de facturen.

2.1 De jaarrekening is afgesloten met een positief rekeningresultaat van 168.000 en heeft een goedgekeurde verklaring van de accountant op het gebied van getrouwheid en rechtmatigheid

ODBN sloot 2019 met een bescheiden positief resultaat. Op een omzet van € 35,6 miljoen bedraagt het resultaat van € 168.000. Dit is inclusief de Bestuurscommissie Afvalinzameling (BCA¹). Exclusief de BCA bedraagt de omzet € 28,7 miljoen en bedraagt het resultaat € 425.000.

De jaarrekening 2019 van de ODBN vormt de basis voor de realisatiecijfers over 2019 in de ontwerpbegroting 2021. De jaarrekening 2019 is per 30 maart 2020 voorzien van een accountantsverklaring. De jaarrekening 2019 wordt naar verwachting op 6 mei 2020 vastgesteld door het Dagelijks Bestuur en ligt op 27 mei 2020 ter besluitvorming voor het Algemeen Bestuur. Het rapport van bevindingen inclusief de accountantsverklaring ontvangt het Algemeen Bestuur bij de vergaderstukken van mei 2020.

2.2 Meer uren gedeclareerd dan begroot, maar betere sturing blijft noodzakelijk

Uit het jaarverslag 2019 blijkt dat minder uren zijn gerealiseerd (16.000) bij de individuele opdrachten en bij de regionale programma's meer uren zijn gerealiseerd (20.000) dan begroot. Dit houdt een zeker risico in omdat sommige opdrachten binnen de regionale programma's met vaste bijdragen vanuit deelnemers worden gedekt. Wij ondersteunen het advies van het adoptiepanel:

- Verzoek de ODBN te zorgen dat regionale programma's (collectieve taken) binnen hun urenbegrotingen blijven en dat de ODBN hierop beter stuurt (conform advies adoptiepanel).

2.3 Past binnen het beleidskader van de gemeenschappelijke regeling van de ODBN

Belangrijke ontwikkelingen waarop de ODBN heeft ingezet zijn onder andere de transitie naar een zorgvuldige veehouderij, de voorbereiding op de Omgevingswet en de gevolgen van het stikstofdossier naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State over het toepassen van de PAS. Ook het PFAS-dossier had dat effect op de ODBN.

2.4 Stemt niet overeen met gemaakte afspraken en heeft aandachtspunten

Uit het jaarverslag blijkt dat de ODBN veel projecten op de rit heeft en dat in de uitvoering van basis- en verzoektaken een groei te zien is. Echter, uit het verslag blijkt onvoldoende dat niet alles soepel verliep.

Zo heeft het geprogrammeerd toezicht 'Project Opwaardering' vertraging opgelopen in het actualiseren van het inrichtingenbestand (initiële datum gereed: juli 2019, nu Q2 2020). Bovendien blijkt het eerder door gemeente Bernheze gereserveerde budget van 15.000,- wordt overschreden. Tussentijdse communicatie heeft niet plaatsgevonden. Omdat blijkt dat dit niet alleen voor gemeente Bernheze geldt, maar ook voor andere gemeenten kijkt ODBN nu wat de vervolgstappen zijn die zij zetten.

¹ De BCA betreft een onderdeel van de ODBN die voor de enkele gemeenten de afvalinzameling regelt. De provincie is hierin geen deelnemer.

3.1 Onderzoeken van verlaging overheadkosten met behoud van kwaliteit organisatie

In 2020 worden de laatste stappen in de organisatieontwikkeling gezet bij de ODBN. Nu de organisatie weer op orde lijkt te komen is het zaak dit ook vast te houden. Bijzondere aandacht blijft noodzakelijk voor de relatief hoge overheadkosten. Een taakstelling op de overheadkosten is nu (nog) niet wenselijk. Maar het is het onderzoeken waard of en hoe een beperking van de overheadkosten op termijn mogelijk is in combinatie met het in stand houden van een kwalitatief goede organisatie van de werkzaamheden bij de ODBN. Kortom, kan met een beperkte overhead (op termijn) toch een kwalitatief goede organisatie neergezet worden?

- Onderzoek of en hoe een beperking van de overheadkosten (op termijn) invloed heeft op de kwaliteit van de organisatie als geheel.

3.2 Maak financiële consequenties van de ontvlechting van gemeente Haaren inzichtelijk

Per 1 januari 2021 is de ontvlechting van de gemeente Haaren een feit. De vier dorpen Biezenmortel, Esch, Haaren en Helvoirt zijn dan ieder onderdeel van een andere buurgemeente. Biezenmortel komt bij Tilburg, Haaren bij Oisterwijk, Helvoirt bij Vught en Esch bij Boxtel. De financiële consequenties van deze ontvlechting behoren meer aandacht te krijgen in de begroting. Wat betekent deze ontvlechting voor de individuele deelnemers en kunnen eventuele kosten in de komende periode worden terug verdiend?

- Geef inzicht in hoeverre de kosten van de ontvlechting van de gemeente Haaren worden verdisconteerd over de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. En, indien sprake is van verdiscontering, biedt inzicht in de consequenties hiervan voor de individuele deelnemers en voor de formatieve begroting van de ODBN.

Risico's

Uit de ontwerpbegroting 2021 en jaarstukken 2019 blijkt dat de kwetsbaarheid van de ODBN het belangrijkste risico is. Deze kwetsbaarheid zit hem in het weerverstandsvermogen wat nog niet op peil is, maar ook dat de omzet van de ODBN sterk afhankelijk is van het daadwerkelijke opdrachtvolume. Daarnaast noemt de ODBN de arbeidsmarktproblematiek en het uitstellen van de Omgevingswet.

Inmiddels is duidelijk dat de Omgevingswet niet per 1 januari 2021 in werking treedt, de termijn van uitstel is nog onbekend. Daarnaast is het nog niet duidelijk welke incidentele en structurele gevolgen het uitbreken van het Corona-virus zal hebben in 2021. De effecten van het uitstel van de omgevingswet worden via de tussentijdse rapportages gerapporteerd en wanneer nodig wordt tijdig geïnformeerd over eventuele bijstelling op de begroting. De effecten van de Corona crisis zullen ook voor de ODBN en hun eigenaren voelbaar zijn. In overleg met de accountant is de coronacrisis als "gebeurtenis na balansdatum" tekstueel opgenomen bij de jaarrekening 2019. De financiële gevolgen zullen zichtbaar worden in de bestuursrapportage en de jaarrekening 2020.

Op dit moment is een verbeterde samenwerking tussen de ODBN en gemeente Bernheze volop in ontwikkeling, onder andere door nauwe contacten tussen de gemeentelijke liaison en de accountmanager vanuit de ODBN. Het afgeven van een negatieve zienswijze op de ontwerpbegroting vormt een risico op deze precaire relatie. Dit risico is afgewogen tegen de orde van grootte van de financiële consequenties van de begroting zoals deze nu is voorgesteld en de noodzaak tot het beter stroomlijnen van de P&C-cyclus van de ODBN met die van de gemeenten.

Kosten en dekking

De jaarrekening 2019 heeft geen effect op de inkomsten/lasten van Bernheze. Het saldo van de rekening ODBN wordt gestort in de algemene reserve.

Uit de voorgestelde begroting leiden we de volgende financiële consequenties af. In 2021 hebben we te maken met een structurele kostenstijging van € 207.000,-. Hiervoor is nog geen (volledige) dekking voorhanden en zal in de begroting 2021 gezocht moeten worden. Voor 2021 hebben we al rekening gehouden met een prijsindex van ca. € 20.000,-. Deze kostenstijging komt voort uit een stijging van zowel de basis als de verzoektaken uitgezet bij de ODBN.

Kosten basistaken nemen met € 161.500,- toe

Ten opzichte van 2020 stijgen de kosten met € 161.500,-. Dit is het gevolg van een prijseffect € 32.000 (uurtarief van € 97,37 naar € 101,21) en een volume-effect € 129.500,- (toename uren van 8.311 naar 9.591 uur). De ODBN geeft aan dat dit met name het gevolg is van toename toezicht en handhavingszaken en van juridische ondersteuning. Aangezien de basistaken wettelijk verplicht zijn, kunnen we hier weinig op sturen.

Nadelig resultaat verzoektaken van € 45.500,-

Ten opzichte van 2020 stijgen de kosten met € 182.000,-. Dit is het gevolg van een verwachte toename op RO-advisering en externe veiligheid. Deze toename zit voor een groot gedeelte in onderdelen waarbij leges op basis van kostendekkende tarieven of kostprijsbepalingen onder vallen. Onder de voorwaarde dat deze kosten worden opgenomen in de kostendekkende tarieven is het netto nadelig resultaat voor verzoektaken € 45.500,-. Voor verzoektaken hebben we wel de mogelijkheid om keuzes te maken. Deze keuzes maken we in het werkprogramma 2021.

Financieel perspectief gemeente Bernheze

We verwerken de meerkosten van de basistaken structureel in de begroting 2021-2024. We gaan actief sturen op de meerkosten verzoektaken. Dat betekent meer keuzes maken in het werkprogramma 2021 en betere afspraken op de werkvloer om het uitgezette werk te monitoren. In de nabije toekomst verwachten we dat met het in werking treden van de omgevingswet mogelijk wordt op een deel van de meerkosten in de basistaken te kunnen doorbelasten in de leges behorend bij aanvragen van milieuvergunningen.

Vervolg

De jaarstukken 2019 liggen op 6 en 27 mei 2020 ter besluitvorming voor bij respectievelijk het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van de ODBN. Deelnemers worden in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen over de jaarstukken en de begroting. Bij de besluitvorming van de begroting betreft het Algemeen Bestuur van de ODBN de zienswijzen van de deelnemers. Het streven is om de begroting 2021 ter vaststelling voor te leggen aan het Algemeen Bestuur in de vergadering van 8 juli 2020.

De ODBN geeft in de ontwerpbegroting aan dat deze is geschreven voor de gemeenten als eigenaar van de ODBN. Individuele bijdragen opgenomen in de begroting zijn slechts indicatief en daarmee niet leidend voor de eigen gemeentelijke bijdrage. De individuele werkafspraken opgenomen in de werkprogramma's zijn leidend. De concept werkprogramma's 2021 zijn in maart 2020 verzonden en moeten voor 1 december 2020 zijn vastgesteld. In de tussentijd werkt de ODBN samen met de gemeente om in goed overleg het werkprogramma definitief te maken, passend binnen de gemeentelijke beleidskaders en rekening houdend met onzekerheden, risico's en keuzes.

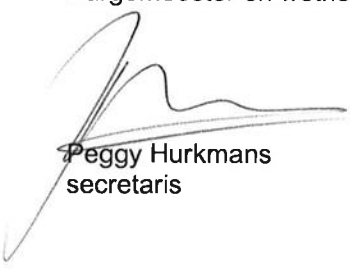
Evaluatie

Evaluatie vindt plaats via de reguliere P&C cyclus. Via de reactienota van de ODBN weten we hoe de ontvangen zienswijzen door de ODBN zijn gewogen.

Bijlage(n): De bijlage(n) zijn digitaal beschikbaar.

- ODBN Jaarstukken 2019 (1449073)
- Aanbiedingsbrief Jaarstukken 2019 (1449067)
- Programmabegroting ODBN 2021 - Samen werken aan een schone en veilige leefomgeving. Nu en in de toekomst (1451352)
- Aanbiedingsbrief Ontwerpbegroting 2021 (1451354)
- Advies adoptiepanel ODBN ontwerpbegroting 2021 en jaarstukken 2019 (1455513)

Burgemeester en wethouders,



Peggy Hurkmans
secretaris



Marieke Moorman
burgemeester