

Advies adoptie-panel over Ontwerpbegroting 2018 Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN)

Onlangs heeft het Dagelijks Bestuur van de ODBN de ontwerpbegroting 2018 verstuurd aan de raden en staten van de deelnemende partijen. De deelnemers worden in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te brengen voordat de definitieve begroting 2018 in het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld.

Gevraagd is om reacties, eventueel in concept, uiterlijk 7 juli 2017 toe te sturen.

De ODBN wil de definitieve begroting 2018 vaststellen in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 12 juli 2017. Het advies van het adoptie-panel is bedoeld om deelnemers te ondersteunen bij de op te stellen zienswijzen.

Beleidsmatige ontwikkelingen

In de onlangs vastgestelde Kadernota 2018 zijn ontwikkelingen geschetst waarvan de dienst de indruk heeft dat deze relevant zijn voor de deelnemers. Deze ontwikkelingen worden opnieuw onder de aandacht gebracht in de ontwerpbegroting 2018. Hierbij is niet alleen gekeken naar ontwikkelingen vanaf 2018, maar wordt ook ingezoomd op de te verwachten ontwikkelingen in het lopende uitvoeringsjaar.

Hierbij gaat het om de (voorbereiding op de) Omgevingswet, Wet natuurbescherming, Wet VTH, intensiveren VTH-taken voor energie, Wet privatisering bouwtoezicht en het verbod op asbestdaken (2024), herziening van de Gemeenschappelijke Regeling, huisvesting, afsprakenkader, financierings-systematiek, mandatering, VTH-uitvoeringsniveau et cetera.

De ODBN geeft (in paragraaf 1.1.5) aan dat deze ontwikkelingen nog niet volledig in voorliggende ontwerpbegroting zijn vertaald. Vooral binnen de collectieve taken zijn hiervoor middelen beschikbaar. De kans bestaat dat er hiervoor aanvullend budget nodig is.

Planning & control cyclus

Tot nu toe bestaat deze cyclus bij de ODBN uit de volgende documenten: kadernota, begroting en jaarrekening. Er wordt nog niet gewerkt met bestuursrapportages die inzicht geven over de prestaties gedurende het uitvoeringsjaar. Dat gaat met ingang van 2017 veranderen. Een ontwikkeling die wij toejuichen.

In het verlengde hiervan heeft de ODBN, tot voor kort, evenmin gewerkt met begrotingswijzigingen. Inmiddels is de 1^e begrotingswijziging 2017 aan het AB voorgelegd en daar ook vastgesteld.

De ODBN heeft aangekondigd dat de mogelijkheid bestaat dat, als gevolg van de geschetste ontwikkelingen, om extra middelen gevraagd moet worden in de op te stellen bestuursrapportages. Deze zouden dan van een begrotingswijziging vergezeld moeten gaan.

Het adoptie-panel hecht eraan te melden dat de begroting het meest aangewezen moment in de P&C-cyclus is om beleidsmatige ontwikkelingen (in beeld gebracht in de kadernota) door te vertalen, omdat de begroting doorgaans wordt beschouwd als hét integrale afwegingsmoment in de cyclus.

Uiteraard kunnen bijstellingen eveneens plaatsvinden in de nieuwe bestuursrapportages. Het nadeel hiervan is (los van het hierboven genoemde moment in de cyclus) dat een bestuursrapportage waarin om extra middelen wordt gevraagd leidt tot een begrotingswijziging waarop, conform de bepalingen uit de Gemeenschappelijke Regeling, een zienswijzeprocedure van toepassing is. Dit kan leiden tot veel ambtelijke en bestuurlijke "drukke".

Invulling taakstelling bezuinigingen

De ODBN geeft aan dat enkele jaren geleden de bezuinigingsopdracht voor de ODBN is vastgesteld op een budget van 9% ten opzichte van de begroting 2014. Voor de ODBN betekende dit een bezuiniging van structureel €1,6 miljoen. Hiervan is in de begroting 2017 5% gerealiseerd tot een bedrag van € 895.000 (tariefsverlaging met 5%). Om uitvoering te geven aan de eerder gestelde taakstelling dient voor 2018 alsnog een aanvullende bezuiniging doorgevoerd te worden van € 716.000.

De ODBN stelt dat het voor de deelnemers van belang is om de bezuiniging vertaald te zien in de bijdragen die ze betalen aan de ODBN. De deelnemers dragen op drie manieren bij aan de ODBN:

1. De reguliere werkzaamheden (basistaken en verzoektaken) worden in werkprogramma's opgedragen en op basis van werkelijk gemaakte uren in rekening gebracht.
2. Deelnemers betalen een vast bedrag voor de collectieve taken.
3. Het grootste deel van de gemeentelijke deelnemers betalen tot en met 2016 de VVGB-middelen die destijds zijn overgeheveld van het provinciefonds naar het gemeentefonds (hierbij ging het in 2014 om een bedrag van € 1,7 miljoen).

Het Algemeen Bestuur heeft met de eerste begrotingswijziging in 2017 besloten de VVGB-gelden terug te brengen naar € 0,35 miljoen in 2017. Dit betekent voor ODBN een verlaging van baten en lasten in de begroting ter waarde van € 1,35 miljoen.

Wij begrijpen de stellingname van de ODBN dat door de Vvgb-omzetreductie een grote groep deelnemers significant lagere kosten heeft en dat dit gezien kan worden als een manier van inlossen van de laatste tranche van de te realiseren bezuiniging. Daarbij tekenen wij wel aan dat niet alle deelnemers hiervan profijt hebben gehad en dat dit voordeel niet voortkomt uit efficiencymaatregelen.

De ODBN motiveert waarom de laatste tranche van de bezuinigingen (ruim € 700.000 voor 2018) nauwelijks uit efficiency gerealiseerd kan worden; het overgrote deel van de exploitatiekosten bestaat namelijk uit personele kosten. Lagere personele kosten leiden tot minder declarabele uren en daarmee tot lagere opbrengsten. Per saldo is dit, voor wat betreft de ODBN, geen bezuiniging. Het adoptie-panel heeft geen reden om aan te nemen dat dit een onjuiste weergave van de feiten is.

Weerstandsvermogen

De algemene reserve bedraagt naar verwachting in 2018 € 200.000. Deze reserve is vrij besteedbaar voor reguliere bedrijfsvoering en voor het opvangen van onverwachte risico's, zonder dat dit zijn weerslag heeft op de exploitatie en bestaand beleid. In eerdere besluitvorming is vastgesteld dat het weerstandsvermogen als richtlijn maximaal 5% bedraagt van de totale exploitatielasten.

Het weerstandsvermogen kan niet los worden gezien van bestaande risico's. De benodigde omvang van het weerstandsvermogen bedraagt volgende de door ODBN opgestelde risico-inventarisatie en berekening € 630.000. De ratio beschikbaar/benodigd daalt naar 0,3 (ruim onvoldoende volgens NAR-norm) en vormt een punt van zorg.

De ODBN meldt dat in de loop van 2017 een herijking van de nota Reserves en Voorzieningen zal worden opgesteld. Wij ondersteunen dit initiatief. Wij adviseren de ODBN om in het verlengde hiervan een plan van aanpak op te stellen waaruit blijkt hoe de komende jaren kan worden gezorgd voor een voldoende robuust weerstandsvermogen.

Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (Bbv)

De ontwerpbegroting 2018 is opgesteld conform de nieuwe richtlijnen vanuit het Bbv. Zoals toegelicht door de ODBN kijkt de opzet en indeling in de nieuwe ontwerpbegroting af van vorige begrotingen en jaarrekeningen.

De grootste wijziging is dat de overhead niet meer in de primaire programma's maar nu in een afzonderlijk programma gepresenteerd dient te worden.

Ook de programma-indeling is aangepast, met een verplicht voorgeschreven taakveldenindeling. Doel vanuit het Bbv is de onderlinge vergelijkbaarheid tussen overheidsorganisaties. De oorspronkelijke indeling is voor de concept-rekeningcijfers 2016 en begrotingscijfers 2017 omgebouwd naar deze nieuwe indeling in onderhavige begroting 2018, om toch enigszins vergelijking mogelijk te maken.

De ODBN heeft met de nieuwe programmatische opzet de omgevingsdiensttaken en de voormalige RMB-taken duidelijk uit elkaar gehaald. Dit ervaren wij als positief.

Deze nieuwe voorschriften leiden niet direct tot de beoogde duidelijkheid en vergelijkbaarheid. Hiervoor is een periode van gewenning nodig. Onze indruk is, dat de ODBN met deze nieuwe opzet aan de verplichte nieuwe Bbv-regels voldoet.

Relatie voorlopige jaarstukken 2016 en de ontwerpbegroting 2018

Het onderwerp van dit adoptieadvies is de ontwerpbegroting 2018. Er is echter een thema waar een duidelijke link zit tussen de voorlopige jaarstukken 2016 en de ontwerpbegroting 2018. Dat is het weerstandsvermogen.

De algemene reserve is mede als gevolg van het verwachte tekort over 2016 afgenomen en bedraagt ultimo 2016 € 752.000 (was € 1.554.000 ultimo 2015). Dit heeft negatieve gevolgen voor het weerstandsvermogen. De benodigde omvang hiervan bedraagt volgens de opgestelde risico-inventarisatie en berekening € 855.000. De ratio beschikbaar/benodigd daalt naar 0,9 ("matig" volgens NAR-norm).

Wij vragen ons af of het dekken van het nadelig rekeningresultaat uit de algemene reserve wenselijk is. Een alternatief zou kunnen zijn dat de deelnemers (naar rato) een bijdrage leveren aan het tekort dat over 2016 gerealiseerd is en dat de reservepositie intact blijft. Hierdoor zakt de ratio voor het weerstandsvermogen bij de begroting 2018 niet tot 0,3 maar blijft het op een beduidend hoger (lees: beter) niveau.

Vergadering Algemeen Bestuur 10 mei aanstaande

In de aanstaande vergadering van het AB staan de ontwerpbegroting 2018, de voorlopige jaarstukken 2016 en de managementletter van de accountant ter kennisname op de agenda.

De tijd ontbreekt (door de beperkte beschikbaarheid in de meivakantie in relatie tot het moment dat deze stukken zijn opgeleverd) voor het adoptie-panel om voor deze onderwerpen een gedegen advies aan de deelnemers op te stellen. Dit laat onverlet dat deelnemers op eigen initiatief kunnen reflecteren op deze stukken die nu ter kennisname en later (op 12 juli 2017) ter vaststelling aan het AB worden voorgelegd.