

Memo

Reg.nr.: R-BR/2017/1202 / RIS 2017-M-147

Aan : Gemeenteraad
Van : College van Burgemeester en Wethouders
Kopie : -
Datum : 23 mei 2017
Onderwerp : Voorlopige jaarrekening 2016 en ontwerp begroting 2018
Omgevingsdienst Brabant-Noord (ODBN)
Bijlage(n) : R-BR/2017/987 Aanbiedingsbrief *
R-BR/2017/988 Ontwerpbegroting ODBN 2018 *
R-BR/2017/989 Concept jaarstukken ODBN 2016 *
R-BR/2017/1203 Voorlopige reactie/zienswijze *
GR-2017-13 Brief raad 23 maart 2017 Reactie op Kadernota 2018 ODBN

* *Noot griffie: zie RIS 2017-I-252*

Standpunt College

Wij als College hebben het volgende besloten:

1. Kennis te nemen van de jaarrekening 2016;
2. Kennis te nemen van het negatieve resultaat van € 402.000, waarvan BCA € 150.000 positief en € 552.000 negatief op de overige ODBN-taken;
3. Kennis te nemen van het voorstel om het negatieve resultaat van € 552.000 te dekken door een onttrekking uit de algemene reserve en dat het batig resultaat 2016 van de BCA van € 150.000, conform afspraak, aan de betreffende deelnemers wordt terugbetaald;
4. Kennis te nemen van de begroting 2018 en meerjarenraming 2019-2021 en de budgettaire mutaties mee te nemen in de begroting 2018;
5. Meenemen van de volgende zienswijzen in de behandeling van de jaarrekening 2016 en begroting 2018 ODBN:
 - a. De begroting is het meest aangewezen moment in de P&C-cyclus 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;
 - b. Het advies is om, in het verlengde van de nota reserves en voorzieningen, een plan van aanpak op te stellen waaruit blijkt hoe de komende jaren kan worden gezorgd voor een voldoende robuust weerstandsvermogen;
 - c. In afwachting van de herijking van de nota Reserves en Voorzieningen en het plan van aanpak inzake het weerstandsvermogen, adviseren we om het resultaat 2016, conform voorstel Algemeen bestuur, te onttrekken uit de Algemene Reserve;
 - d. Richting de ODBN te benadrukken dat, net als bij kadernota, er wordt verwacht dat de ODBN er alles aan doet om, ook de komende jaren, iedere mogelijke efficiencyverbetering door te voeren en dit vertaalt in verlaging van onze uitgaven budgetten;
 - e. Mededelen dat de gemeente Boxmeer in 2018 de bouwtaak niet meer als verzoektaak bij de ODBN neerlegt.
6. De ODBN met een voorlopige reactie/zienswijze te berichten.

TOELICHTING

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.

2.1 & 3.1 Resultaat 2016

De financiële jaarrekening over het jaar 2016 sluit voor de reguliere bedrijfsvoering met een nadelig resultaat van € 1.155.000. Na de verwerking van de mutaties in de reserves resteert per saldo een nadelig resultaat van € 402.000. Dit negatieve resultaat wordt in hoofdzaak veroorzaakt door incidentele uitgaven, als volgt globaal gespecificeerd:

Omschrijving	Resultaat
Eenmalige reservering vakantiegeld (IKB)	375.000 N
Verlaging bijdrage VVGB gelden 2014	107.000 N
Eenmalige ICT kosten	160.000 N
Batig resultaat exploitatie BCA	150.000 V
Diverse verschillen	90.000 V
Totaal nadelig saldo	402.000 N

Het resultaat bestaat uit meer verschillen, waarbij in veel gevallen hogere lasten worden gecompenseerd door hogere baten. Voor een uitgebreide toelichting wordt verwezen naar de concept jaarrekening 2016.

Het nadelige resultaat van € 402.000 bestaat uit twee componenten, namelijk:

- Exploitatie BCA, sluitende met een positief resultaat van € 150.000;
- Exploitatie ODBN, sluitende met een negatief resultaat van € 552.000.

Voorgesteld wordt het negatieve resultaat ad. € 552.000 te dekken door een onttrekking uit de algemene reserve. Het batig resultaat 2016 van de BCA ad € 150.000 wordt, conform afspraak met de betreffende deelnemers, aan hen terugbetaald.

4.1 Ontwikkelingen Besluit Begroting en Verantwoording (Bbv)

De ontwerpbegroting 2018 is opgesteld conform de nieuwe richtlijnen vanuit het Bbv. Zoals toegelicht door de ODBN wijkt 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 een 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.

5a.1 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-systeem, 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.

5a.2 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 1e 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.

Wij vinden 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".

5b.1 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 volgens 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.

5c.1 Relatie voorlopige jaarstukken 2016 en de ontwerpbegroting 2018

Het hoofdonderwerp van deze memo 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).

Je kunt je afvragen 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.

In afwachting van de herijking van de nota Reserves en Voorzieningen en het plan van aanpak inzake het weerstandsvermogen, adviseren we om het resultaat 2016, conform voorstel Algemeen bestuur, te onttrekken uit de Algemene Reserve.

5d.1 Invulling taakstelling bezuinigingen

U, de gemeenteraad, heeft 23 maart jl. aangegeven niet akkoord te gaan met het niet uitvoeren van de 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. Er is geen reden om aan te nemen dat dit een onjuiste weergave van de feiten is.

Richting de ODBN wordt benadrukt dat, net als bij kadernota, er wordt verwacht dat de ODBN er alles aan doet om, ook de komende jaren, iedere mogelijke efficiencyverbetering door te voeren en dit vertaalt in verlaging van onze uitgaven budgetten.

Wij verzoeken de ODBN om aan te geven welke bezuinigingsmaatregelen al zijn beoordeeld. We vragen ons ook af waarom deze maatregelen niet tot een beter resultaat hebben geleid. Tevens willen we een onderbouwing waarom deze bezuinigingsmaatregelen niet zijn doorgevoerd.

Ook willen wij van de ODBN vernemen wat de juridische verplichtingen van het Sociaal Statuut zijn.

Ons standpunt is dat voordat nieuwe zaken worden opgepakt, de ODBN er eerst voor zorg dient te dragen dat de huidige bedrijfsvoeringstaken op orde komen.

5e.1 Bouwtaak

Op pagina 18 van de conceptbegroting staat het volgende: "De gemeenten Landerd, Haaren, Boxmeer, Oss en Meierijstad hebben een deel van de bouwtaak als verzoektaak bij de ODBN neergelegd". De gemeente Boxmeer legt in 2018 de bouwtaak niet meer neer als verzoektaak bij de ODBN.

Financiën

Jaarrekening

Het resultaat van BCA wordt verrekend met de deelnemers. Dit wordt nader toegelicht in een apart memo inzake de BCA.

Het voorstel is om het negatief resultaat van de overige ODBN-taken te onttrekken uit de algemene reserve. Dit heeft gevolgen voor het weerstandsvermogen van de ODBN.

Begroting

Ten opzichte van 2017 stijgen de uurtarieven in 2018 met 0,96%.

Voor de gemeentelijke deelnemers wordt begrotingstechnisch gerekend met een gemiddeld uurtarief van € 79,75.

Op basis van de afzonderlijke afspraken van deelnemers met de ODBN over de afname van uren kunnen de deelnemers de eigen begroting hier op aanpassen.

In de begroting wordt de bijdrage per deelnemer weergegeven op basis van de uurbesteding van de ingediende werkprogramma's 2017 en een gemiddeld uurtarief.

Afhankelijk van de uitvoering in 2018 kunnen er afwijkingen optreden in zowel de uiteindelijke afname van uren als het uurtarief.

De budgetten van 2017 dienen te worden geïndexeerd met 0,96%. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met het niet doorvoeren van de bezuinigingen in 2018. In de meerjarenraming van de begroting van Boxmeer was hier wel rekening mee gehouden. De prijsstijging betekent een verhoging van circa € 4.900. Het niet doorvoeren van de bezuinigingen betekent een verhoging van circa € 8.600. Het totale effect voor Boxmeer bedraagt € 13.500.

Tenslotte kunnen nieuwe ontwikkelingen voor extra uitgaven zorgen.