

Gemeenteraden en Provinciale Staten
deelnemende overheden
Omgevingsdienst IJsselland

Zwolle, 11 april 2020

Onderwerp: Concept-begroting met verzoek om zienswijze

Geachte raden en staten,

Het Coronavirus houdt Nederland in zijn greep. Het stelt onze inwoners, bedrijven en overheden voor geweldige opgaven waarvan de omvang in de toekomst besloten ligt. Ook voor de Omgevingsdienst zal dit gegeven nieuwe - soms nu nog niet te voorziene - uitdagingen opleveren. Vanzelfsprekend zullen wij flexibel reageren op mogelijke nieuwe omstandigheden die de corona-crisis met zich mee brengt. Dat neemt niet weg, dat ons gevraagd wordt om voor 1 augustus een vastgestelde en sluitende meerjarenbegroting aan te leveren bij het ministerie van BZK. Met deze brief bieden wij U de concept - begroting aan en stellen u in de gelegenheid uw zienswijze daarop kenbaar te maken. Het AB zal vervolgens begin juli de begroting vaststellen.

Bij het opstellen van de begroting 2021 stelt het Dagelijks Bestuur in zijn kaderbrief voor om de efficiencydoelstelling á 2% voor 2021 niet financieel te verwerken in de begroting voor 2021.

Hierover zijn een aantal reacties van Raden binnengekomen en zijn bij de behandeling van de kaderbrief in het laatste AB van 12 maart vragen gesteld aan het Dagelijks Bestuur. Deze hebben met name betrekking op een steviger onderbouwing van het voornemen en het in beeld brengen van de gevolgen als de efficiencydoelstelling wordt omgezet in een financiële taakstelling. Deze brief voorziet daarin.

Daarvoor reflecteren wij allereerst op de uitgangspunten van de opbouw van onze organisatie, de bijbehorende randvoorwaarden en de inmiddels al gerealiseerde maatregelen die hebben geleid tot een concrete bezuiniging op het budget van onze dienst. We sluiten af met het voorstel aan het Dagelijks bestuur.

Uitgangspunten

Om de vragen op een juiste wijze te kunnen beantwoorden is het goed terug te grijpen op de oorspronkelijke afspraken zoals wij die met elkaar hebben vastgelegd in het bedrijfsplan OD IJsselland.

In het bedrijfsplan staat de volgende passage omtrent de besparingsambitie:

“realisatie van deze structurele besparingen is alleen mogelijk onder de voorwaarden dat de Omgevingsdienst de ruimte krijgt om te werken met een voldoende robuust takenpakket, een ruime mandatering en een hoge mate van standaardisatie van producten en diensten - dit in een goede samenwerking en rolverdeling tussen de deelnemers en de Omgevingsdienst”.

Met de vaststelling van het bedrijfsplan is op bovenstaande wijze invulling gegeven aan de doelstelling. De notulen van het betreffende AB zijn als volgt:

Paragraaf uit het vastgestelde verslag van het AB OD IJsselland 08-09-2016: **beslispunt 3:**

...Vervolgens ontstaat een discussie over taakstelling versus doelstelling. Afsproken wordt de tekst niet te wijzigen, bij het vaststellen van het organisatie-en formatieplan of over twee jaar kan opnieuw gekeken worden of doelstelling een taakstelling kan worden. Instemming m.u.v. Staphorst, met beslispunt 3. Ofwel de bestuurlijke afspraak is inzet op een efficiency doelstelling.

Het Algemeen Bestuur heeft hiermee besloten om in te zetten op een efficiencydoelstelling met randvoorwaarden.

Randvoorwaarden

De randvoorwaarden zoals deze in het bedrijfsplan zijn genoemd zijn als volgt:

1. Voldoende robuust takenpakket;
2. Ruime mate van (uniforme) mandatering;
3. Hoge mate van standaardisatie van producten en diensten (inclusief werkprocessen en archivering);
4. Goede samenwerking en rolverdeling tussen de deelnemers van de GR en OD IJsselland.

Punt 1 is bij de vorming van de OD goed ingevuld. Ook punt 2 is grotendeels gerealiseerd. Er is een ruime mate van (uniforme) mandatering. Dit met uitzondering van de in de tabel benoemde gemeenten, waarvoor nog een beperkt mandaat van toepassing is of het ruime mandaat via instructies feitelijk beperkt wordt¹. Wij ervaren dat hierdoor de uniformiteit steeds meer onder druk komt te staan. In de planning 2020 wordt geprobeerd terug te keren naar een uniforme uitvoering van het gegeven mandaat. Daarvoor is vanuit de partners daadwerkelijke medewerking en besluitvorming vereist.

¹ Met het vaststellen van twee mandaatpakketten (en het streven naar één pakket) is beoogd een hoge mate van standaardisatie van de VTH- werkprocessen mogelijk te maken, om de OD zo efficiënt mogelijk te laten functioneren. Dat beoogde effect wordt echter weer tenietgedaan door gedetailleerde (werk)instructies op te leggen aan de OD.

Bevoegd gezag	Mandaat		
	ruim	beperkt	werkafspraken
Gemeente Dalfsen	x		x
Gemeente Deventer	x		
Gemeente Hardenberg	x		x
Gemeente Kampen	x		
Gemeente Olst-Wijhe	x		
Gemeente Ommen	x		
Gemeente Raalte	x		x
Gemeente Staphorst		x	
Gemeente Steenwijkerland	x		x
Gemeente Zwartewaterland	x		
Gemeente Zwolle	x		
Provincie Overijssel	x		

Voor punt 3, de mate van standaardisering van producten, moeten nog wel stappen gezet worden. Wij hebben het dan vooral over het actualiseren van de regionale risicoanalyse (dat proces is opgestart) en aansluitend daarop het aanpassen van de Producten en Diensten Catalogus (PDC). Het zal van alle partners een grote inspanning vergen om dit nog in 2020 te realiseren. Mogelijk zal de aanpassing van de PDC pas in 2021 klaar zijn. Daarnaast zal stevig geïnvesteerd moeten worden in het op orde krijgen van de digitale uitwisseling van documenten uit de archiefsystemen van de partners. Op dit moment is dit bij de meeste partners nog onvoldoende geregeld. Zie onderstaand staatje voor de huidige stand van zaken

Partner	deelname in IJVI			Digitale uitwisseling mogelijk	opvraag oplossing	geen oplossing	proj plan
	ja	evt	niet				
Steenwijkerland			y			x	j
Hardenberg			y		x		
Kampen	y			x	x		
Ommen		y				x	
Deventer	y				x		j
Provincie			y			x	j
Dalfsen			y		x		
Raalte	y					x	j
Zwolle	y				x		j
Olst-Wijhe	y			x			
Staphorst	y						
Zwartewaterland	y			x			
	=	nu al akkoord					
	=	tijdelijke oplossing via IJVI of mail, werkbaar maar niet duurzaam houdbaar					
	=	project toegezegd of ingang wat tot een goede oplossing leidt					

* De digitale uitwisseling werkt slechts eenzijdig (OD → Kampen)

Met betrekking tot punt 4 is de samenwerking goed. Hier moeten echter nog wel stappen gezet worden in de wederzijdse verwachtingen als het bijvoorbeeld gaat om de informatievoorziening met betrekking tot bijvoorbeeld de sturingsinformatie. Voorbeeld hiervan is de kennelijke behoefte van de partners aan diepgaande cijfers met betrekking tot de door de OD uitgevoerde taken. Waarbij moet worden aangetekend dat deze gegevens voor alle partners zelf uit IJVI te halen zijn, maar algemeen wordt ervan uitgegaan dat de OD deze cijfers moet aanleveren. Daarvoor heeft de OD onvoldoende capaciteit gekregen.

Zoals in het Bedrijfsplan is voorzien kan met de invulling van alle bovenstaande punten de mogelijkheden om de besparingsdoelstelling te kunnen realiseren groeien.

Realisatie 2018 tot en met 2020

Sinds de start van de Omgevingsdienst is er gezocht naar mogelijkheden om binnen de bestaande voorwaarden efficiënter te kunnen werken. Dit niet alleen in het besparen van middelen maar ook in het extra uitvoeren van taken binnen de bestaande begroting. Hieronder de voorbeelden:

1. In de begroting 2020 is 2% financiële besparing ingeboekt.

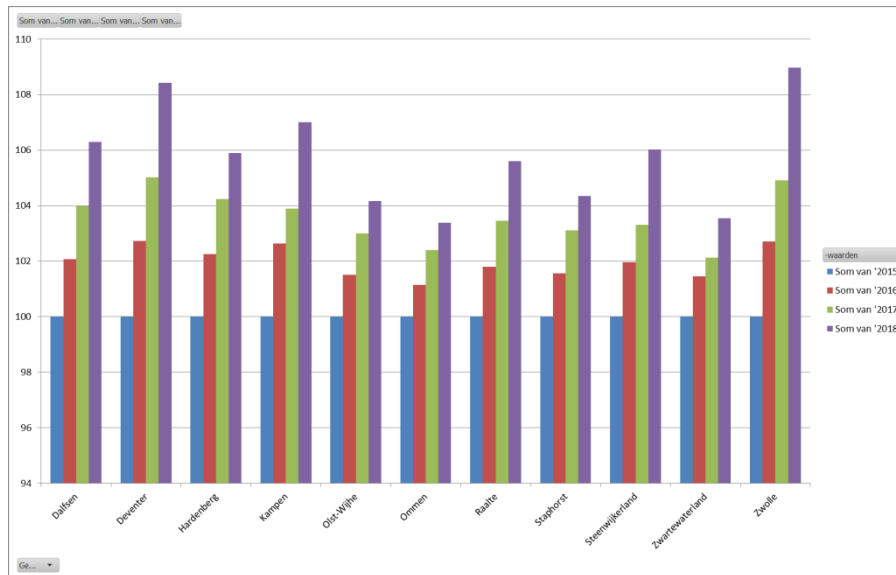
Taakstelling 2020	€ 198.771
-------------------	-----------

De wijze van invulling hiervan is eerder beschreven in de DB nota omtrent besparingen (oktober 2019). Deze nota was destijds noodzakelijk omdat het ministerie van Binnenlandse Zaken geen akkoord had gegeven op de begroting 2020: de financiële invulling van de besparingsdoelstelling, welke was omgezet in een taakstelling, was niet concreet genoeg vormgegeven. Na het voeren van gesprekken met BZK en de benoemde notitie is onder voorwaarden de begroting alsnog goedgekeurd.

2. Binnen de bestaande begroting 2020 is daar bovenop 2,2% besparing gerealiseerd door het structureel uitvoeren van nieuwe taken met hiervoor de benodigde formatie. Het betreffen hier capaciteit en wettelijke taken op het gebied van de privacy (AVG) en ARBO die niet voorzien waren bij de oprichting van de OD. Ook de opwaardering van de functie informatiemanager is binnen de eigen formatie opgevangen.

Opvangen intern dekken O&F	€ 215.571
----------------------------	-----------

3. Door de aantrekkende economie en het succes van onze regio is er in de regio een autonome groei van het bedrijvenbestand met 11% (periode 2016-2018. De cijfers over 2019 zijn op dit moment nog niet bekend). Dit levert extra werk op het gebied van vergunningverlening, specialistische adviezen, toezicht en handhaving. Dit is nu nog opgevangen met de huidige middelen. De autonome groei op basis van de CBS cijfers is procentueel als volgt weer te geven:



Het betreft hier per partner de groei van het bedrijvenbestand van de milieu relevante bedrijven. De totale groei van het bedrijvenbestand is tussen 2016 en 2018: 11%. Niet milieurelevante bedrijven en ZZP-ers zijn in deze cijfers niet opgenomen. Ook is in deze cijfers niet zichtbaar gemaakt de autonome groei van de bestaande bedrijven. Veel bestaande bedrijven zijn de afgelopen jaar (fors) gegroeid of uitgebreid. Het onderliggende databestand van het CBS zal worden verstrekt aan de partners via de ambtelijke lijn AAO/FO.

De directe toename op basis van cijfers uit 2016 en eerder is lastig te verstrekken. De OD was in die periode nog niet actief en uit de netwerkperiode zijn slechts op organisatieniveau globale productiecijfers beschikbaar. Dit werd ook duidelijk bij het opstellen van het jaarverslag 2017.

4. Ureninzet

Bovenstaande vertaalt zich ook in fors meer uren inzet door de OD. In 2019 zijn er substantieel meer uren ingezet per partner dan vooraf was begroot. Deze uren zijn echter vooral ten koste gegaan van het opleidingsbudget en het ontwikkelbudget en konden ook worden gemaakt vanwege een structureel steeds lager ziekteverzuim. Dit is met de invoering van de Omgevingswet en de daaraan gekoppelde inspanningen op allerlei gebied, in 2020 ev. naar ons inzicht niet meer mogelijk.

Bevoegd gezag	Ingebracht	Totaal besteed	%
Gemeente Dalfsen	6.009	7.667	128%
Gemeente Deventer	16.235	16.052	99%
Gemeente Hardenberg	12.241	15.202	124%
Gemeente Kampen	10.780	10.025	93%
Gemeente Olst-Wijhe	6.169	6.858	111%
Gemeente Ommen	4.080	4.900	120%
Gemeente Raalte	9.000	9.994	111%
Gemeente Staphorst	5.644	6.209	110%
Gemeente Steenwijkerland	10.003	11.040	110%
Gemeente Zwartewaterland	6.976	7.334	105%
Gemeente Zwolle	18.414	18.162	99%
Provincie Overijssel	12.522	13.317	106%
Totaal	118.073	126.760	107%
Ingebracht	118.073		
Gerealiseerd	126.760		
Extra gerealiseerde uren	8.687		

In geld betekent dit				
Uren	formatieve norm	fte	€ per fte	kosten
8687	1440	6,03	€ 75.000,00	€ 452.447,92

Met dit urenoverzicht willen we vooral in beeld brengen dat we ruimschoots de uren hebben besteed, zonder deze uren als meerwerk in rekening zijn gebracht. Te zien is dat er zowel op concernniveau, als bij de meeste partners een grote behoefte is aan taakuitvoering en de deskundigheid van onze organisatie.

Verder wordt het volgende opgemerkt:

De vergelijking met cijfers uit eerdere jaren is ook hier lastig. In de netwerkperiode waren de medewerkers onderdeel van de partners en werden er geen of op een andere wijze uren geschreven. Extra inzet, door de partners ingezet in die periode is veelal ook niet vertaald in de ingebrachte uren bij de vorming van de OD. Tijdens de opstart van de OD in 2018 is begonnen met het schrijven van uren. In het begin op grote lijnen, maar door bijsturing en verdere verfijning is een grotere mate van nauwkeurigheid bereikt. Vanaf 2020 worden de uren in een nieuwe applicatie verwerkt, waarbij de nauwkeurigheid nog steeds toeneemt. De routine van het tijdschrijven, het vergaren van data over een substantiële periode en het analyseren kosten echter tijd en dus capaciteit.

5. Overige

Er is verder sprake van een behoorlijke stijging van de kosten voor onze ICT dienstverlening vanuit Zwolle/ONS (het Shared Service Center van Zwolle/Kampen/Overijssel en sinds kort ook Dalfsen)

Financieel betekent dit het volgende:

Bijdrage	Offerte 2017	2018 (toetreding ONS)	2019	2020	Vershil 2018 - 2020	verschil offerte - 2020
Algemeen		69.209	78.894	75.315	-6.106	
Inkoop		13.032	13.692	13.165	-133	
PSA		48.530	50.348	40.169	8.361	
ICT		205.677	255.643	289.380	-83.703	
Totaal	281.000	336.448	398.577	418.029	-81.581	137.029

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de oorspronkelijke som voor de dienstverlening bij de ondertekening van het contract 281.000 euro bedroeg. Er is dus verschil met de toetredingsdatum van 1-1-2018. Zie onderstaande mail, gestuurd vanuit de stuurgroep ONS aan de OD. Dit maakt het totale verschil dus 137.000 euro. Dit staat gelijk aan een structureel inverdieneffect van 1.5%. Met de nog te verwachten incidentele kosten en stijging is dit niet langer vol te houden.

Mail:

Voor de structurele kosten die Zwolle in rekening zal brengen was o.a. een indicatieve post opgenomen voor dienstverlening van ONS (Inkoop, PSA en informatievoorziening) á 281K. Wat betreft de dienstverlening van ONS is afgesproken dat Zwolle deze door zal leveren en in rekening zal brengen voor de werkelijke prijs conform de verrekensystematiek die ONS hanteert. Hiermee dus conform dezelfde prijsberekening als gehanteerd wordt voor de andere partners (Zwolle, Overijssel en Kampen) in het Shared Service Center.... Afgelopen week is de definitieve prijsstelling van ONS bekend geworden. Deze komt uit op een bedrag van 337K die wij één op één door zullen belasten. Hiermee een verschil van +56K, wat wij op voorhand transparant met jullie willen delen.

Er is vanuit de OD geen directe invloed mogelijk op deze besluitvorming daar wij geen onderdeel zijn van het bestuur. Wij worden hierin vertegenwoordigd door de gemeente Zwolle.

6. Projecten

Naast deze bovenstaande realisaties zijn er ook binnen de bestaande bedrijfsvoering een aantal projecten uitgevoerd zonder extra financiële doorrekening naar de partners. Hierbij kan gedacht worden aan de stoppersregeling en ICT opgaven. De inzet voor deze projecten zijn ambtelijk besproken en veelal ten kosten gegaan van de uren primair proces.

Van efficiencydoelstelling naar taakstelling?

Ondanks de stappen die wij eerder budgettair hebben gezet, kan het Algemeen Bestuur alsnog besluiten tot een financiële taakstelling voor 2021. Concreet betekent dit een financiële taakstelling van ongeveer € 200.000. Formatief betekent dit 3 fte werk, netto dus 3 x 1440 uur is totaal 4320 uur.

Wij spreken dan niet meer over een efficiencymaatregel, maar over financiële ingrepen met concrete gevolgen voor de kwaliteit van onze dienstverlening en capaciteit van onze organisatie.

Deze ingrepen zullen in alle gelederen van de organisatie gevoeld worden. Of dit nu is een verlies aan kwaliteit bij vergunningverlening door langere doorlooptijden en summierdere beoordelingen van meldingen, het niet meer in staat zijn alle aanvragen binnen de gestelde termijnen van de Omgevingswet af te doen, met het risico van ernstige termijnoverschrijdingen of het verder uithollen van het milieutoezicht. De gevolgen zullen voelbaar zijn en de dienstverlening van de individuele partners schaden.

Uitgaande van een verlaging van de lastenkant van 2% zou dat als volgt kunnen worden ingevuld, waarbij er ook een combinatie van scenario's mogelijk is.

Scenario's:

1. Vergunningaanvragen en meldingen voor bedrijven of locaties met een middelzware of relatief lichte milieubelasting worden niet meer inhoudelijk getoetst (voor kennisgeving afstempelen). Datzelfde geldt in dit scenario voor specialistische milieurapporten op het gebied van geluid, bodem, lucht en externe veiligheid. Alleen meldingen en vergunningaanvragen van zwaardere milieubelastende bedrijven, of saneringslocaties worden inhoudelijke getoetst en volledig beoordeeld.
Als er niet inhoudelijk wordt getoetst, vindt er dus geen preventieve beoordeling plaats op de aspecten veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Daarmee wordt onze dienstverlening aan ondernemers en partners sterk verminderd. Dit lijkt in strijd met één van onze belangrijkste kernwaarden, namelijk kwaliteit.
2. In plaats van voorgaand scenario 1 kan gekozen worden voor de maatregel om de behandeltijd van vergunningaanvragen, meldingen en specialistische milieurapporten te verlengen met 20% á 30% per dossier. Ondernemers, bewoners en partners moeten dan langer wachten op de afhandeling van hun aanvragen en rekening houden met een langere behandeltermijn van hun projecten en plannen. Datzelfde geldt voor de afhandeling van klachten en handhavingsverzoeken. Onze kernwaarde “de OD versterkt bedrijven” wordt door deze keuze mogelijk uitgehold
3. Toezicht: Natuurlijk kan ook gekozen worden om het niveau voor milieutoezicht nog verder omlaag te brengen. De afgelopen jaren is, in samenspraak met de ambtelijk vertegenwoordigers van de partners als fors gesneden in het aantal uit te voeren controles, op basis van de aantallen waarmee bij de vorming van de OD was gerekend. Hiervoor zijn verschillende redenen doorslaggevend geweest.
 - (a) Behandeling van klachten en meldingen
 - (b) Onvoorziene werkzaamheden naar aanleiding van ontwikkelingen in de samenleving en voorschriften vanuit de Haagse politieke prioriteiten. (Denk hierbij o.a. aan PFAS, Stikstof, stoppers en Natte koeltorens).
 - (c) Verbetering van datakwaliteit van het overgedragen bedrijvenbestand.

Dit alles heeft ertoe geleid dat veel controles in het lagere risicosegment niet kunnen worden uitgevoerd. Op dit moment zetten we alles op alles om te bereiken dat we alle bedrijven met een bezoekfrequentie van 3 jaar of hoger eind 2020 hebben bezocht conform toezichtplanning. Hiermee weten we nu al dat we de bedrijven met een lagere frequentie met de huidige capaciteit waarschijnlijk niet meer allemaal zullen kunnen controleren. Hoewel de risico's hiervan vaak lager zijn, kan dit wel leiden tot hogere kosten bij andere overheidsorganen, zoals Waterschappen of de VRIJ. In deze groep is de intrinsieke nalevingsbereidheid vaak laag en slechts naar aanleiding van uitgevoerde controles. Daarnaast betekent dit ook dat de verminderde toezichtaanwezigheid als gevolg heeft dat we minder in staat zullen zijn om signalen op het gebied van bijvoorbeeld georganiseerde milieucriminaliteit en ondermijning tijdig te onderkennen. Dit heeft zijn weerslag op onze kernwaarde de OD beschermd de leefomgeving.

Samengevat:

Als we het voorgaande, financieel, bij elkaar optellen komen we uit op het volgende:

Onderwerp	Bedrag
Taakstelling 2020	€ 198.771,00
Opvangen intern dekken O&F	€ 215.571,00
Extra uren 2019	€ 452.447,92
ONS kostenstijging	€ 137.029,00
Totaal	€ 1.003.818,92

Het betreft hier de zaken welke uit te drukken zijn in financieel opzicht. Rekening houdend met bovenstaande tabel komen we met twee mogelijke opties.

Voorstel:

Met vorenstaande toelichting op onze eerder financiële maatregelen en de 3 aanvullende alternatieve scenario's geeft uw bestuur een goed afwegingskader voor verdere besluitvorming.

Gezien de directe effecten op onze kwaliteit van dienstverlening naar bedrijven, bewoners en onze partners opteren wij niet voor de 3 alternatieve scenario's. De negatieve effecten daarvan zijn naar onze overtuiging te groot. Gezien alle opgaven waar onze organisatie in 2020 en 2021 voor staat, in het bijzonder ook de nog steeds voorziene invoering van de Omgevingswet medio 2021/begin 2022, is het niet opportuun om in 2021 in te boeten op kwaliteit en capaciteit van onze dienst. Laten wij met elkaar de verantwoordelijkheid nemen om in de loop van 2021 (ambtelijk en bestuurlijk) te beoordelen welke mogelijkheden tot efficiencywinst te bereiken valt voor 2022. Dat geeft ons de ruimte voor nu om de kwaliteit en professionaliteit van onze jonge organisatie verder uit te bouwen en slagvaardig door te ontwikkelen. Het DB stelt daarom voor de 2% besparingsdoelstelling in 2021 niet in de begroting te verwerken.

Daarbij wordt opgemerkt dat eventueel door ONS of het Rijk opgelegde financiële en onvermijdelijke inspanningsverplichtingen op het gebied van de implementatie van de Omgevingswet en de daarmee gepaard gaande ICT/GEO voorzieningen via een separate begrotingswijziging aan u voorgelegd zullen worden omdat het opvangen van deze posten niet binnen de mogelijkheden van de dienst vallen.

Reactie.

Vanaf 15 april bent u in de gelegenheid om binnen 8 weken uw zienswijze kenbaar te maken. Deze zienswijze zal betrokken worden bij de definitieve besluitvorming in het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst over de meerjarenbegroting.

Met vriendelijke groet,

Drs. Mr B. Koelewijn
Voorzitter

P.J. van Zanten MSc
Secretaris