

Emmeloord, 2 april 2013.

Onderwerp

Zienswijze begroting 2014 OFGV.

Voorgenomen besluit

De zienwijze zoals verwoord door het college van burgemeester en wethouders goed te keuren en vaststellen als zienswijze van de raad.

Advies raadscommissie

De VVD kondigt een motie aan, de overige fracties adviseren positief maar wachten wel met belangstelling de aangekondigde motie af.

Aan de raad.

Status: ter besluitvorming

Inleiding

In het kader van het bestuurlijke begrotingsproces van de Regeling Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (de GR-OFGV) vraagt het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst aan de gemeenteraad van Noordoostpolder de zienswijze op de ontwerpbegroting 2014. Volgens art. 23, lid 4 van de GR-OFGV dienen de gemeenteraden en provinciale staten van de deelnemende partijen in de gelegenheid te worden gesteld hun zienswijze op de ontwerpbegroting in te brengen. In de GR is daarvoor een termijn van 6 weken opgenomen. Het Algemeen Bestuur van de OFGV heeft echter besloten de zienswijzeperiode te verlengen. Dit betekent dat er tot uiterlijk woensdag 8 mei 2013 gelegenheid was om de zienswijze kenbaar te maken. Dit is de uiterste datum om er voor zorg te kunnen dragen dat de begroting tijdig wordt ingediend bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het is gebleken dat op basis van de interne afspraken binnen de gemeente Noordoostpolder het niet mogelijk is de raad voor 8 mei (vergadering van 25 april 2013) een voorstel te doen toekomen.

Met de griffier van de raad is afgesproken dat het college de zienswijze kan indienen onder voorbehoud van goedkeuring door de gemeenteraad. De raad zal in zijn vergadering van 30 mei 2013 de zienswijze vaststellen.

Bij het opstellen van de ontwerpbegroting is uitgegaan van de vastgestelde meerjarenbegroting 2014-2016, inclusief de 1% taakstelling die de eerste 5 jaar geldt. Partijen hebben de wens geuit zo mogelijk eerder dan vanaf 2016 te werken met een kostprijsystematiek en de begroting te baseren op de werkelijke kosten voor de OFGV. Voor de begroting van 2014 is dat nog niet mogelijk. Twee maanden na de start is het inzicht in de totale kosten van de OFGV nog niet volledig. De plaatsing van medewerkers is afgerond, daarmee is de vacatureruimte bekend maar de invulling daarvan nog niet. Daarnaast ontstaat op dit moment, nu de medewerkers de opgedragen taken uitvoeren, pas inzicht in wat nog, anders, of beter moet worden geregeld. De ontwerpbegroting van 2014 toont daarom grote gelijkens met de begroting van 2013, uiteraard aangepast aan de hand van het inzicht in de werkelijke kosten voor zover dat nu al wél bestaat.

In het begeleidend schrijven maakt het DB melding van het feit dat de salariskosten bij een volledige bezetting € 702.000 hoger uitvallen dan in de oorspronkelijke begroting is geraamd. Deze ontwikkeling is een belangrijk onderdeel van de zienswijze die wij hangende uw besluit hebben ingediend.

Doelstelling

Een zienswijze in te dienen op de ontwerpbegroting van OFGV voor het jaar 2014 c.q. de zienswijze van uw college goed te keuren en als zienswijze van de raad vaststellen.

Voorgesteld besluit

De zienswijze zoals verwoord door het college van burgemeester en wethouders goed te keuren en vast te stellen als zienswijze van de raad.

Argumenten

Voor het indienen van een zienswijze zijn er veel argumenten:

1. het is belangrijk dat de raad invloed heeft op de begroting van een openbaar lichaam waarvan de gemeente deelnemer is;
2. de begroting van de OFGV heeft directe invloed op de begroting van de gemeente;
3. zeker nu er gebleken is dat er financiële problemen zijn is het van belang invloed te hebben op de te kiezen oplossing.

Opmerkingen naar aanleiding van de financiële problemen

Nu de medewerkers overgekomen zijn naar de omgevingsdienst blijkt dat de salariskosten bij een volledige bezetting € 702.000 hoger zijn dan zou mogen worden verwacht op basis van de door de deelnemers aangeleverde gegevens voor de berekening van de salarisbegroting 2013.

De berekening van de salariskosten ten tijde van het bedrijfsplan blijkt naar nu te zijn gebaseerd op een combinatie van onjuist aangeleverde gegevens en het nemen van besluiten met nadelige financiële consequenties voor de omgevingsdienst na het aanleveren van de financiële gegevens. Een analyse op hoofdlijnen:

1. één partij vergat een deel van de werkgeverslasten mee te nemen;
2. ten tijde van het opzetten van het bedrijfsplan is uitgegaan van minder fte's dan aan taken overkwam. De over te dragen taken bleken bij een aantal deelnemers dus groter dan de fte's die zij hiervoor hebben overgedragen;
3. één partij heeft wel budget en taken overgeheveld maar vermeldde dit niet als overkomende fte's. De OFGV dient voor die taak een medewerker aan te stellen, inclusief overhead, werkgeverslasten, werkplek etc.;
4. medewerkers zijn duurder overgekomen dan berekend in het bedrijfsplan en de begroting 2013. Door:
 - a. in het sociaal plan is een salarisgarantie afgesproken. Een belangrijk deel van de medewerkers ontvangt een garantietoelage om functie- en persoonsgebonden toelagen, eindejaarsuitkering, de tegemoetkoming in de ziektekostenverzekering, de werkgeversbijdrage aan de levensloopregeling en de arbeidsongeschiktheidsverzekering aan te vullen. De deelnemende partijen hadden de werkelijke salarislasten voor de over te dragen fte's moeten opgeven, maar hebben dat niet in alle gevallen gedaan;
 - b. basis voor de begroting 2013 waren de begrote salarisbedragen van 2011. Door de samenvoeging van budgetten van de deelnemende partijen konden de eventuele extra lasten worden opgevangen vanwege synergie-effecten. Deze synergie-effecten moesten er ook voor zorgdragen dat er de eerste 5 jaar geen loon- en prijscompensatie wordt doorgevoerd en de begrotingsomvang jaarlijks met 1% afneemt. Door dit uitgangspunt werd verondersteld dat eventuele cao-ontwikkelingen konden worden opgevangen binnen de begroting;
 - c. van een enkele partij zijn medewerkers in een hogere schaal overgekomen dan ten tijde van het bedrijfsplan was aangeleverd. In een aantal gevallen is een bevordering na peildatum daarvan de reden;

- d. in meerdere gevallen blijkt dit door overheadfuncties te worden verklaard, die door een aantal deelnemers als zogenaamd functievolgende overhead zijn aangemerkt. Functievolgende overhead wordt door die deelnemers uitgelegd als zijnde "medewerkers die in de loop van het proces het recht kregen om geplaatst te worden", let wel: naar het idee van deze deelnemende partijen. Zij maken en maakten geen deel uit van het primaire proces en daarmee van de plaatsingskandidaten. Dit is dus buiten de afspraken en intenties om door deze deelnemers geëffectueerd, waarbij wordt opgemerkt dat het voor de hand ligt dat veel meer gemeenten graag overhead hadden willen overbrengen naar de GR als zij dit geweten hadden;
- e. de OFGV kent, in tegenstelling tot gemeenten, geen tussenschalen (10a en 11a). Medewerkers die bij gemeenten in deze tussenschalen zaten zijn bij de OFGV overgekomen in de eerst volgende hogere schaal. Dit vloeit voort uit de Sociaal Plan, waarbij het kennelijk goed is gevonden dat medewerkers niet alleen een salarisgarantie krijgen (dat was ook een mogelijkheid geweest), maar tevens een salarispromotieslag.

De duurder overgekomen medewerkers zijn vooral het gevolg van een foutieve aanlevering van cijfers en het afwijken van gemaakte afspraken van één deelnemende partij (provincie Flevoland voor € 412.941 = circa 60% van het tekort) en voor de overige 40% het gevolg van autonome besluiten en onjuiste aanlevering van gegevens die de overige 16 deelnemende partijen van de GR hebben genomen.

De analyse is dus eenvoudig en het vinden van een oplossing ook. De partijen die de onjuiste salarisgegevens hebben aangeleverd en eigen afwijkende besluiten hebben genomen met een nadelig gevolg voor de begroting van de GR zijn bekend.

De rekensystematiek gaat uit van gemiddelde loonkosten die voor elke partij geldt; de over te dragen fte's vermenigvuldigd met de gemiddelde loonsom + 24% overhead is de bijdrage. Dit betekent dat bij de ontwerpfase van de GR er een onjuist beeld is geschetst waarop ambtenaren, colleges, gemeenteraden provinciale staten hun overwegingen hebben gehad en hun besluiten hebben genomen.

Het is bewerkelijk de exacte bijdrage van elke ontwikkeling per partij uit te rekenen, maar zeer wel mogelijk. De vraag is nu wat de beste oplossing is voor het ontstane probleem. Het DB van de OFGV schrijft het volgende:

Op dit moment is de volledige formatie binnen de OFGV niet bezet; er zijn in totaal 19 vacatures (primaire taken en overhead). Daarbij moet worden opgemerkt dat vanuit Noord-Holland nog geen medewerkers voor de primaire taak zijn geplaatst; zij hebben 'trekkingsrecht' van ruim 4 fte. wanneer deze volledig worden ingevuld rest nog ongeveer 15 fte vacatureruimte. Op basis van de gemiddelde loonsom (€ 66.735/fte) is slechts financiële ruimte om 9 of 10 van de 19 fte in te vullen. (..)De meest zuivere oplossing zou zijn als partijen het tekort aanvullen.

Het Dagelijks Bestuur van de GR OGFV heeft echter anders besloten. Zij vinden dat deze oplossing niet aan de deelnemende partijen moet worden voorgelegd. Gelet op de huidige economische omstandigheden en in het bijzonder bij de lagere overheden achten zij het niet verantwoord terug te gaan naar de gemeenteraden en provinciale staten om meer geld te vragen vanwege de eerder vermelde redenen voor het overschrijden van het personeelsbudget. De voorliggende begroting 2014 - 2017 blijft daarmee op het niveau van 2013 verminderd met de afgesproken taakstelling van 1%. Om het tekort te dekken heeft het Dagelijks Bestuur besloten de directeur van de OFGV de ruimte te bieden eventuele meevallers in de begroting om te buigen ten gunste van de salariskosten. Voor het restant van het tekort zullen de deelnemers collectief terug

moeten gaan in de afname van taken. De OFGV zal in overleg treden met ons college over het verminderen van taken en de precieze omvang daarvan. Een gelijklopende brief is gezonden aan de gemeenteraden van alle 15 deelnemende gemeenten en aan provinciale staten van de twee deelnemende provincies. De colleges van deze 17 partijen ontvangen een afschrift van deze brief.

Conclusie

Resumerend wordt vastgesteld dat er grote fouten zijn gemaakt, met name door provincie Flevoland, en dat een aantal deelnemende partijen autonoom besluiten heeft genomen na aanlevering van de financiële gegevens die financieel nadelig zijn voor de omgevingsdienst. Het lijkt voor de hand te liggen dat iedere deelnemer en in elk geval provincie Flevoland de aanvullende bijdrage voldoet om het tekort als gevolg van de fout die zij heeft gemaakt met een grote financiële consequentie (€ 412.941 nadeel) op te heffen. Het resterende bedrag wordt idealiter ook bij de deelnemers verhaald naar grootte van de individuele fout, voor zover de aangeleverde gegevens van deze deelnemers daadwerkelijk onjuist zijn gebleken. Voor Noordoostpolder geldt dat zij geen onjuiste informatie heeft aangeleverd. De voor Noordoostpolder gesignaleerde afwijking van slechts 0,44% is terug te voeren op de discrepantie tussen de uitvraag (kostprijs jaar 2011) en de kosten van het jaar 2012. Voor Noordoostpolder bedraagt het verschil € 3.097, -.

Noordoostpolder is deelnemer in de Milieusamenwerking Flevoland (MSF). De MSF is een gemeenschappelijke regeling met de vorm van een centrumgemeente (gemeente Lelystad). Ook de MSF zal (als gevolg van de foutieve informatie door Lelystad geleverd) moeten bijdragen. De totale bijdrage van het MSF is dan € 63.252, -. Volgens de verdeelsleutel voor MSF zou dan voor Noordoostpolder een extra bijdrage van € 13.966 van toepassing zijn.

Wij tekenen hierbij aan dat de MSF als GR nog ontbonden dient te worden en er vervolgens een vereffening moet plaatsvinden.

Hierover moeten regels vastgesteld zijn in de Gemeenschappelijke Regeling (vlgs artikel 9, lid 2 Wet Gemeenschappelijke Regelingen). Bij de vereffening kan dan beoordeeld worden of en zo ja, in welke mate Noordoostpolder moet bijdragen aan het gesignaleerde verschil. Door de foutieve informatie vanuit gemeente Lelystad is er namelijk ruimte voor de stelling dat Lelystad dit verschil voor haar rekening dient te nemen en dit niet kan verleggen naar de deelnemers in de MSF. Dit traject kunt u zien als een onderdeel van de vereffening.

Ook onze deelneming in het SEPH kan tot extra kosten leiden ter grote van € 322

Indien Noordoostpolder ook dient te staan voor de consequenties van de MSF-informatie en de SEPH dan kan de maximale extra bijdrage oplopen naar € 17.385 (€ 3.097 + € 13.966 + € 322).

De door het Dagelijks Bestuur gekozen oplossing heeft directe consequenties voor het niveau van dienstverlening voor alle deelnemers. Er zullen significant minder mensen worden aangenomen waardoor de hoeveelheid werk (waarvan wij mogen aannemen dat deze wel accuraat is geschat door de betreffende deelnemers) door minder mensen zal worden uitgevoerd. Dit zal leiden tot knelpunten in de bedrijfsvoering en in de kwaliteit van dienstverlening. Per saldo krijgen we dan minder dan we voor betalen. De gemeente Noordoostpolder betaalt dan ook, in de voorgestane oplossing van het DB, mee aan het tekort dat voor een enorm deel is terug te voeren op één deelnemer. Dat is naar onze mening niet correct. Overigens hebben een aantal deelnemers (waaronder Noordoostpolder) uitsluitend het basistakenpakket ingebracht (dit zijn de taken die volgens de zgn. "package deal" verplicht moeten worden ingebracht. Het snoeien daar in druist in tegen de afspraken die op landelijk niveau zijn gemaakt en daardoor zal met name gekort worden in de zogenaamde "plus-taken". Daardoor betalen andere deelnemers het gelag van met name provincie Flevoland. Alle lagere overheden verkeren in financieel zwaar weer. De één wellicht meer dan de ander maar het gaat te ver om

dan het significante financieel gat dat veroorzaakt wordt door één deelnemer te laten dichten door anderen.

Overigens zou de provincie ook nog kunnen overwegen door niet financieel te compenseren maar de plus taken (de taken die bovenop het basistakenpakket zijn overgedragen) te verminderen (terugnemen van taken zonder dat er personeel terug gaat). Of deze optie voor ons bespreekbaar is zal echter nog wel enige analyse vergen om te kijken of hierdoor niet de 'robuustheid' van de OFGV wordt aangetast. In de marge merken wij op dat achteraf gezien het een verstandige keuze is geweest van ons om niet alle wabo-taken in te brengen. Dat we dit zo snel al moeten vaststellen hebben wij echter niet verwacht.

Overigens zijn wij van mening dat bovenstaande is gebaseerd op de aanname die OFGV doet dat er door de deelnemers 'fouten' zijn gemaakt bij de aanlevering van gegevens op basis waarvan de bijdrage is bepaald. Hier past enige nuancering. Ook OFGV gaat in een eerste analyse van ons niet vrijuit. De OFGV heeft bij de totstandkoming instrumenten laten liggen die het nu gesignaleerde tekort hadden kunnen reduceren. Als voorbeelden wil ik de volgende zaken noemen:

- er zijn geen tussenschalen (10a en 11a) ingesteld; daardoor zijn medewerkers die in die schalen waren ingeschaald bij de deelnemer bij OFGV ingeschaald in de naast hogere schaal. Medewerkers in 10a zijn daardoor in schaal 11 en medewerkers in 11a in schaal 12 geplaatst. Dit is kostenverhogend en strekt niet tot garantie maar tot verruiming van de arbeidsvoorwaarden;
- medewerkers uit de provincie zijn ingeschaald in de gemeentelijke schaal inclusief de uitloop naar het maximum. Beter was deze medewerkers een salarisgarantie te geven. Immers de gemeentelijke cao-schalen wijken naar boven af ten opzichte van de provinciale salarisschaal.
- reiskosten worden ruimer vergoed dan bij de deelnemers en ook reizen in werktijd is geïntroduceerd.

Dit zijn slechts voorbeelden uit een eerste analyse van ons waaruit blijkt dat ook de OFGV niet geheel vrijuit gaat in de totstandkoming van het tekort. De "goudgerande" cao is onnodig geweest en niet in lijn met de wens tot garantie van het perspectief van de medewerkers. De OFGV heeft gesteld het werk te kunnen doen voor het prijspeil van 2011 en zelfs daar een efficiency korting van jaarlijks 1% op te kunnen realiseren. Het past dan niet om deze prijzen te vergelijken met de salarissen uit 2013.

Verder wijzen wij er op dat naar onze mening sowieso naar de formatie moet worden gekeken. Door de afgelopen jaren geïntroduceerde deregulering is het niet onredelijk te veronderstellen dat er een aandachtsverschuiving plaats moet vinden van vergunningverlening naar toezicht en handhaving. Dit aandachtspunt staat echter los van de discussie over de salariskosten en wordt reeds gesignaleerd door het DB in de brief op pagina 1 (*Daarnaast ontstaat op dit moment, nu de medewerkers de opgedragen taken uitvoeren, pas inzicht in wat nog, anders, of beter moet worden geregeld*). Noordoostpolder heeft als onderdeel van de formatie ook vacatureruimte (geld) ingebracht. Ook andere deelnemers hebben dat gedaan en derhalve moet u in staat zijn flexibel te kunnen opereren op dit terrein.

Eindconclusie is dat er eerst een goede analyse nodig is van de fouten en de verantwoordelijkheid daarvan. Vervolgens zal degene die fouten heeft gemaakt ook verantwoordelijk moeten zijn voor de oplossing. Die oplossing kan bestaan uit financiële compensatie, versoering van de uitvoering van taken, terugname van taken. Of een combinatie van deze mogelijkheden. De 'lasten' van deze oplossing komen ook voor rekening van degene die er verantwoordelijk voor is. De versoering van taken zal ten laste moeten plaatsvinden van de deelnemer die financieel zou moeten compenseren en zal altijd moeten voldoen aan de minimumeisen van de landelijke kwaliteitseisen op het gebied van VTH. Uitgangspunt zal moeten zijn dat iedere deelnemer krijgt waarvoor hij betaalt, en niet minder.

