

Datum	Juni 2019
Van	Voorzitters Rekenkamer- en Rekeningencommissie
Aan	Gemeenteraad en in afschrift aan het College van B&W
Onderwerp	QuickScan ODT

Op verzoek van de rekenkamer- en de rekeningencommissie heeft de heer J.A.M. de Kruijf (extern lid van de rekenkamercommissie) de stukken van de Omgevingsdienst Twente onderworpen aan een Quick Scan. Onderstaand presenteren we zijn bevindingen.

1 Inleiding

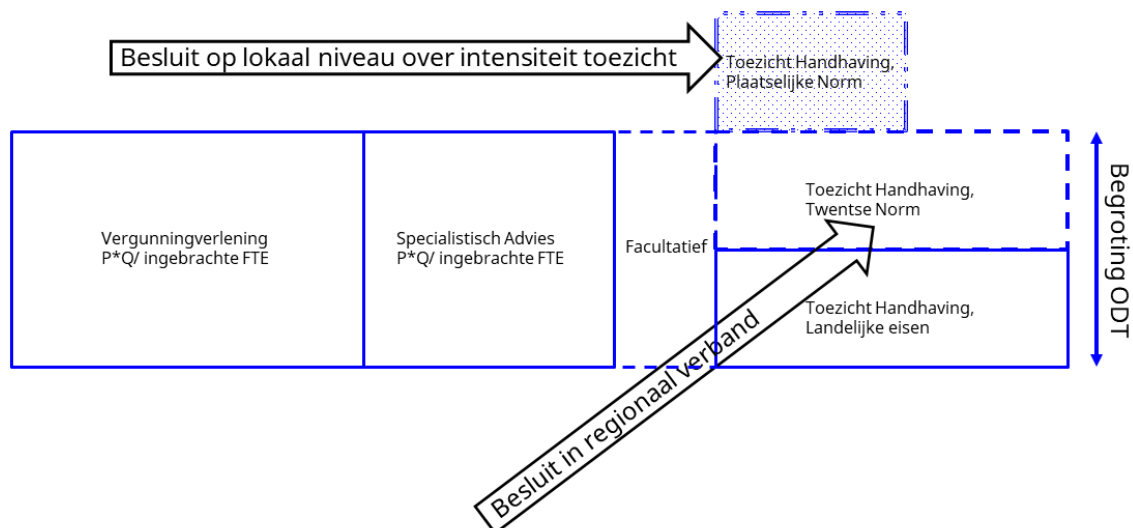
Op 27 mei 2019 is de begroting 2020 van de Omgevingsdienst Twente (ODT) aan de Twentse gemeenten en de provincie Overijssel aangeboden. De omgevingsdienst is een nieuwe, wettelijk verplichte organisatie die per 1 januari 2019 de werkzaamheden is gestart. Het takenpakket van ODT is niet nieuw: dat werd deels uitgevoerd door de Regionale Uitvoeringsdienst en deels ook door gemeentelijke afdelingen die zich met bouw- en milieutoezicht bezighielden.

De nu voorliggende quick scan is een aanvulling op de quick scan verbonden partijen 2019 en heeft als doel u als raad aangrijpingspunten te bieden voor debat met uw college, eventueel leidend tot moties of zienswijzen op de begroting. In paragraaf 2 komen de hoofdlijnen van beleid aan de orde, paragraaf 3 gaat in om meer financieel technische zaken.

2 Beleidsinhoud

ODT neemt een centrale plaats in bij de vergunningverlening op het domein van ruimte en milieu. Dat doet de organisatie door vergunningen te verlenen en toezicht en handhaving op de naleving van de vergunningen uit te voeren. Bij de vergunningen is sprake van een proces in twee stappen: min of meer standaard vergunningen kunnen direct worden afgehandeld. Voor meer complexe vergunningen wordt een beroep gedaan op specialistische kennis in of buiten de organisatie voordat de vergunning wordt afgegeven. Daar naast staat het proces van toezicht en handhaving. In de begroting komt dit onderscheid in ieder geval in de toelichting aan de orde.

Vooralsnog is de begroting gebaseerd op beschikbare capaciteit, maar ODT geeft aan uiteindelijk toe te willen naar een begroting gebaseerd op de productie/output (p.3/p. 38). Sturing op productie is vooral mogelijk bij vergunningverlening, waar afhankelijkheid bestaat van de vraag naar vergunningen. Bij toezicht zullen andere overwegingen zoals risicoprofielen en beschikbare personele capaciteit ook een rol spelen. Het takenpakket is beschreven vanuit het minimale wettelijke kader, een deels nog te ontwikkelen Twentse (kwaliteits)norm en specifieke wensen vanuit gemeenten. Figuur 1 laat schematisch het takenpakket van ODT zien.



Figuur 1: Modelmatige weergave takenpakket ODT

Voor vergunningverlening en specialistisch advies geldt dat een gemeente uiteindelijk betaalt voor geleverde diensten. Daarnaast zijn er facultatieve taken (p. 12) die door de gemeenten en provincie bij ODT zijn belegd. Dat is een keuze. Bij het toezicht domein heeft u als raad veel meer invloed om te sturen: Als de Twentse Norm hoger komt te liggen dan de wettelijke minimum-eisen, dan dient u daar in regionaal verband overeenstemming over te vinden. Mocht uw raad van oordeel zijn dat voor de lokale omstandigheden extra inspanningen bovenop de Twentse Norm nodig zijn, dan komt die rekening alleen bij uw gemeente terecht. U heeft daar direct invloed op.

Met deze schets van de context in het achterhoofd zijn de volgende opmerkingen over ODT te maken.

1. Op pagina 9 wordt gesproken over het samenvallen van het werkgebied van ODT met dat van de Veiligheidsregio en de Regio Twente/GGD. Vervolgens komt samenwerking maar zeer summier aan bod. Verder valt op dat het zogenaamde 'casemanagement' (p. 14) vooral bij de gemeenten wordt belegd. Dat roept vragen op over de afstemming en samenwerking tussen partijen. Het Bestuur van ODT gaat over de inrichting van de organisatie en uiteindelijk is de gemeente verantwoordelijk voor het afgeven van een vergunning. Dat, vanuit de burger geredeneerd, de gemeente eerste aanspreekpunt is ligt voor de hand. Maar zeker bij complexe vergunningverlening – of dat nu industrieel of agrarisch is – komen GGD en Brandweer (Veiligheidsregio) vaak ook in beeld en is waarschijnlijk afstemming nodig. In de Twentse context betekent dit dat adviezen vanuit drie verschillende organisaties naar de gemeente gaan. Wellicht is het vanuit het perspectief van integraliteit van advisering te overwegen om juist ODT aan te wijzen als de procesverantwoordelijke voor het gehele vergunningverleningstraject, zodat uw gemeente op basis van een integraal advies een formeel besluit kan nemen. Zoals het nu is geformuleerd lijkt het dat de gemeente er voor moet zorgen dat alle relevante adviezen worden verkregen. *U zou uw college op dit punt kunnen vragen waarom is gekozen voor coördinatie van vergunningverlening op gemeentelijk niveau in plaats van coördinatie bij de centrale adviseur voor vergunningverlening in het ruimtelijk domein.*
2. In de begroting wordt gesproken over het opstellen van lokale toezichtsprogramma's. Een dergelijk toezichtsprogramma kan voor uw raad aanleiding zijn om specifieke wensen te laten opnemen. Het toezichtsprogramma wordt niet bij de begroting van ODT behandeld en komt op een ander moment in het jaar aan de orde. Omdat toezicht op het ruimtelijk domein raakvlakken heeft met het risicoprofiel dat de Veiligheidsregio (VRT) opstelt¹, is het wellicht wenselijk om beide documenten in samenhang in uw

¹ Zie rekenkamerrapport Veiligheidsregio Twente, 2019, p. 33)

raad te bespreken zodat u een integrale afweging kunt maken over de lokaal benodigde inspanningen voor toezicht. *U zou uw college kunnen vragen te bevorderen dat ODT en VRT hun (jaarlijkse) plannen tegelijkertijd voor behandeling aanbieden, precies zoals dat al gebeurt voor de behandeling van zienswijzen bij de begroting.*

3 Financieel

Met de begroting van ODT en de bijdragen per gemeente die daar in staan vermeld, heeft u als raad in het algemeen een nauwkeuriger beeld van de kosten van vergunningverlening en toezicht dan wanneer de kosten zijn opgenomen binnen een programma van uw eigen begroting. Let wel dat de begroting van ODT uitgaat van kosten die voor uw gemeente in rekening worden gebracht, maar dat op uw eigen gemeentebegroting nog de baten uit bouwvergunningen staan vermeld. U kunt zich daarmee ook een oordeel vormen over de verhouding tussen lasten voor het vergunningsproces en de middelen die u daarvoor uit leges ontvangt.

Financieel technisch vallen de volgende zaken op:

1. De meerjarenbegroting laat cijfers (p.36) zien die veel lager zijn dan op basis van de gehanteerde veronderstellingen over inflatie en loonontwikkeling zouden mogen worden verwacht. Bovendien zijn de gehanteerde veronderstellingen (p. 32) anders dan bij andere verbonden partijen. Zo is de loonindex 2,7% terwijl Regio Twente 3,4% gebruikt. Het kan betekenen dat er in de begroting niet met inflatie en loonontwikkeling is gerekend, maar er kan ook een andere verklaring zijn. *Om tegenvallers volgend jaar te voorkomen ware het te overwegen niet in te stemmen met de meerjarenraming en ODT te vragen om de gehanteerde cijfers in overleg met de betrokken gemeenten opnieuw te toetsen.*
2. Voor presentatie van de begroting (meer eenduidigheid), weerstandsvermogen (omvang) en risico's (m.n. voor gewone bedrijfsvoering (p. 23) gelden dezelfde opmerkingen als die in de quick scan (d.d. 25 april 2019) voor de overige verbonden partijen zijn genoemd. Kanttekening is wel dat een norm voor de algemene reserve van 5% van de omzet voor een organisatie bij een min of meer stabiel productieproces zou kunnen passen, maar dat wanneer de vraag naar vergunningen in een tijd van laagconjunctuur achterblijft wellicht de reserve onvoldoende is. Ter vergelijking: het Kadaster – ook conjunctuurgevoelig - kent een conjuncturele reserve van ruim 12% van de omzet naast een reserve voor de financiering van de activa.
3. Voor zover bekend is er het nodige te doen geweest over de verdeling van de kosten, in het bijzonder over de toerekening van de overhead aan de verschillende gemeenten. Wellicht is het goed dat uw college hierover de laatste stand van zaken weergeeft. De begroting van ODT zelf zegt er niets meer over.
4. Er is nu gekozen voor één tarief (p. 47) voor alle diensten. Deze benadering heeft de charme van eenvoud en vereenvoudiging van administratieve lasten. Daar staat tegenover dat nu een deel van de kosten voor meer specialistisch advies ook bij eenvoudige vergunningen en bij toezicht terecht komt. Afhankelijk van de inrichting van ODT als organisatie en de noodzaak van tijdschrijven is het wellicht te overwegen om als dat administratief eenvoudig uitvoerbaar is, (op termijn) twee tarieven te gaan hanteren, één voor reguliere uren en één voor specialistische uren.
5. Op p. 33 wordt gesproken over het budget voor inhuur van derden. De argumentatie hierachter is primair dat er capaciteitsverlies ontstaat in de periode dat de organisatie zichzelf inregelt. Elders (p.30) is sprake van bestaande vacature-ruimte en dus ook capaciteitsverlies. In hoeverre worden niet opgevulde vacatures, om de capaciteit niet nog verder te laten dalen, ook ingevuld met inhuur van personeel van derden?
6. Op p. 36 wordt expliciet gesproken over vennootschapsbelasting. Dat is op zich helder. Maar er staat geen verwijzing naar BTW, terwijl mogelijk BTW moet worden betaald over de diensten die bij de gemeente Almelo worden afgenomen. U zou uw college kunnen vragen na te gaan of in de begroting rekening is gehouden met te betalen BTW over de afgenomen diensten.