

Zienswijze Begroting 2021 OFGV

Aan de gemeenteraad

VOORSTEL

Wij stellen u voor:

1. Niet in te stemmen met de concept begroting 2021 OFGV en de zienswijze die reeds kenbaar is gemaakt aan OFGV onder voorbehoud van goedkeuring van uw gemeenteraad, vast te stellen.
2. Als alternatief wel in te stemmen met de begroting 2021 OFGV ingeval het algemeen bestuur van de OFGV besluit om de herijkte kostenverdeelsystematiek voor maximaal één jaar (2021) vast te stellen.
3. De brief met kenmerk U20.003128/VHV/JW die het college onder voorbehoud van goedkeuring van uw raad, heeft ingediend bij de OFGV, vast te stellen.
4. Geen zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van de 1e begrotingswijziging 2020.

INHOUD

INLEIDING

Het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (hierna: 'DB-OFGV') heeft u toegezonden:

- een brief inclusief bijlagen van de Voorlopige jaarrekening 2019 OFGV (kenmerk 2020OFGVmdu01);
- een brief inclusief bijlagen van de 1e Begrotingswijziging 2020 OFGV, de Conceptbegroting 2021 OFGV en de Kadernota 2021 OFGV (kenmerk 2020OFGVmdu02).

U bent in gelegenheid gesteld om tot uiterlijk 11 mei 2020 uw zienswijze aan de OFGV kenbaar te maken over de voorgestelde 'Begrotingswijziging 2020 OFGV' en de 'Ontwerpbegroting 2021 OFGV'. Dit is de uiterste datum om er voor te zorgen dat de begroting inclusief zienswijzen tijdig worden geagendeerd voor de vergadering van het algemeen bestuur OFGV op 17 juni 2020.

Onder voorbehoud goedkeuring raad

Het was gelet op het tijdpad helaas niet mogelijk om u vooraf de stukken voor te leggen voor zienswijzen. Daarom hebben wij een voorgenomen zienswijze, onder voorbehoud van uw goedkeuring, ingediend bij het dagelijks bestuur van de OFGV. Indien uw besluit niet afwijkt is dit besluit geldig.

Concept begroting 2021 OFGV

De begroting 2021 van de Omgevingsdienst Flevoland en Gooi & Vechtstreek (hierna: OFGV) is opgesteld aan de hand van de kaders die het Algemeen Bestuur van de OFGV (hierna: AB-OFGV) op 5 februari 2020 meegaf. In de concept begroting 2021 zijn de resultaten verwerkt van de 1e herijking van de kostenverdeelsystematiek (hierna: KVS). De nieuwe verdeling daarvan leidt tot een verschuiving in de jaarlijkse bijdragen van de deelnemers die conform de AB-afspraken gelden voor de periode 2021 t/m 2023. Doel daarvan is om daarmee de komende jaren financiële stabiliteit te geven. Tevens is in de

conceptbegroting opgenomen dat de veranderingen in werkzaamheden of taken als gevolg van de Omgevingswet pas in de volgende KVS-periode wordt verwerkt. Het argument daarvoor is dat het momenteel nog moeilijk te voorspellen is wat die veranderingen precies betekenen voor de taakuitvoering van de OFGV.

KVS proces

Aangezien de herijking van de KVS systematiek door de OFGV van grote invloed is op onze jaarlijkse financiële bijdragen, heeft dit voortdurend onze aandacht. Wij hebben dit proces vanaf begin nauwgezet gevolgd en het rekenmodel nauwkeurig geanalyseerd. Desondanks hebben wij dit herijkingsproces door de OFGV als moeizaam en onvoorspelbaar ervaren, zoals onderstaand toegelicht.

Tussentijdse verschillenanalyse KPS

In oktober 2019 hebben wij een tussentijdse 'verschillenanalyse herijking KPS' ontvangen op basis van de ervaringsgegevens 2018 en 2019. Dat gaf een beeld dat Dronten in de nieuwe periode 2021 t/m 2023 jaarlijks € 90.659,- meer moest betalen ten opzichte van de voorgaande 3 jaren. Na moeizame inzage in de verschillenanalyse van de OFGV werd uiteindelijk duidelijk dat het verschil hoofdzakelijk wordt veroorzaakt doordat wij de afgelopen jaren veel meer producten hebben afgenomen dan bij de start van de KVS in 2018 is prognosticeerd.

Definitieve KVS 2021-2023

Echter in de daaropvolgende definitieve herijking KVS 2021-2023 is plotseling ten opzichte van de KPS 2018-2020 een verhoging van de jaarlijkse bijdragen berekend van € 216.212,-. Deze exceptionele verhoging heeft ons bijzonder verrast en lag niet in de lijn der verwachting. Ondanks intensief contacten (gesprekken, brieven, mails etc) hebben wij van de OFGV daarvan op voorhand ook geen signaal ontvangen. Uiteindelijk werd duidelijk dat dit verrassende verschil hoofdzakelijk is ontstaan vanwege een sterke toename van het aantal oprichtingsvergunningen met hoge productprijzen. Dat betrof de adviezen voor de 20 oprichtingsvergunningen ten behoeve van de twee windparken Blauw en Groen in 2018 en 2019. Echter daarmee was een extra verhoging van de financiële bijdrage feitelijk niet te verwachten vanwege de afspraak om de (branche)vergunningen niet te herijken, en dus vast te houden aan uniforme productprijzen voor vergunningen voor alle deelnemers. Echter nu blijkt dat de OFGV bij de berekening van de definitieve KVS weldegelijk per deelnemer met aparte vergunning prijzen heeft gerekend. Deze verandering van de spelregels pakt voor Dronten nadelig uit vanwege de twee incidentele vergunningstrajecten voor de windparken

Alles overwegende is dit voor ons aanleiding om een uitvoerige zienswijze aan de OFGV kenbaar te maken op de begroting 2021 OFGV.

Onderzoek

Mede afhankelijk van de resultaten van deze zienswijzen overwegen wij daarnaast om een onderzoek uit te laten voeren met als doel meer inzage en grip te krijgen op de financiële bijdragen ten behoeve van deze verbonden partij. Het argument daarvoor betreft de onvoorspelbare uitkomsten van de KVS en daarmee gepaard gaande fluctuaties in de financiële bijdragen. Dergelijk onderzoek kan eventueel in DUN-verband plaatsvinden voor zover daar belangstelling voor is.

ARGUMENTEN

1. *Niet in te stemmen met de concept begroting 2021 OFGV en de zienswijze die reeds kenbaar is gemaakt aan OFGV onder voorbehoud van goedkeuring van uw gemeenteraad, vast te stellen.*

I. Herijking Kostenverdeelsystematiek 2021-2023

De conceptbegroting 2021 van de OFGV is opgesteld met bijdragen van de deelnemers die zijn berekend op basis van de herijkte Kostenverdeelsystematiek (KVS) voor de periode 2021-2023. Deze herijkte KVS 2021-2023 wordt ook ter besluitvorming voorgelegd in het AB van 17 juni 2020. Wij stemmen niet in met de herijkte KVS 2021-2023. De reden daarvoor is dat wij tot inzicht zijn gekomen de herijking van de KVS 2021-2023 niet is uitgevoerd op een wijze zoals eerder is besloten door het algemeen bestuur van de OFGV (hierna: AB-OFGV). Tevens zijn wij van mening dat, 3 jaar na inwerkingtreding van de kostprijsystematiek 2018-2020, de ervaringsgegevens van de geleverde producten en de actualiteit van het bedrijvenbestand nog niet dermate betrouwbaar zijn om deze wederom als basis voor een verantwoorde kostenverdeling te gebruiken.

Wij hebben er alle begrip voor dat het toepassen van een kostenverdeelsystematiek een complex opgave is vanwege het groot aantal deelnemers en de diverse takenpakketten. Dat is mede de reden dat in de spelregels van de kostenverdeelsystematiek is besloten om de werking van de KPS in ieder geval voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. De evaluaties staan los van de 3 jarige herijking. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden. Het blijkt dat daar wel noodzaak toe is gezien de grote (soms onvoorspelbare of onverklaarbare) fluctuaties in de financiële partnerbijdragen en een tussentijdse aanpassing in de systematiek.

Conclusie:

Aangezien wij tot inzicht zijn gekomen dat de herijking van de KVS niet op de juiste wijze is toegepast stemmen wij niet in met Conceptbegroting 2021 OFGV zoals deze nu ter zienswijze voorligt. Nadere onderbouwing is onderstaand vermeld:

Verandering spelregels

In de conceptbegroting 2021 is onder "Baten regulier begroting" vermeld dat de spelregels van de berekening niet zijn gewijzigd. Echter wij hebben vastgesteld dat bij de herijking van de KVS 2021-2023 wel degelijk andere spelregels zijn toegepast dan door het AB-OFGV is besloten. Namelijk op 13 november 2019 heeft het AB-OFGV ingestemd met het proces van herijking van de KVS2021-2023, mede op basis van de afspraken uit de kadernota 2021. Daarbij is vastgesteld dat er een herijking plaatsvindt van de ervaringsgegevens van het aantal afgenomen producten per deelnemer, **met uitzondering van de brancheproducten**.

Echter nu blijkt uit de definitieve herijking van de KVS 2021-2023 dat de ervaringsgegevens van een deel van de brancheproducten wel degelijk zijn herijkt. Namelijk de ervaringsgegevens van de vergunningsproducten van de individuele deelnemers zijn herijkt. Dit is in strijd met de door het AB vastgestelde afspraken (Kadernota 2021 en besluit 13-11-2019). Dus in plaats van vaste prijzen voor vergunningsproducten voor alle deelnemers te hanteren is nu per individuele deelnemer gerekend met verschillende prijzen per bedrijf (branche) per jaar. We treffen verschillen aan met een factor 3 of meer.

Bovendien is in de onderliggende KPS-spelregels vastgelegd dat voor het branchemodel wordt uitgegaan van een gelijke frequentie en een gelijke benadering van bedrijven in eenzelfde branche (level playing field). Daar is ook vanaf geweken.

Wij sluiten ons aan bij de inzichten van de OFGV-directie zoals toegelicht tijdens het AB van 5 februari 2020. Zie onderstaand verslag daarvan:

"Mevrouw Plat, adjunct directeur OFGV, licht toe dat de brancheproducten niet zijn herijkt omdat vergunningen- en controlefrequentie een langere periode (b.v. 1 keer in de 7 jaar) kennen dan de 3 jaarsperiode van de KVS. Dit is dan gebaseerd op een lijst met inrichtingen. Als die frequenties veranderen krijgt de kostenverdeling rare, niet uit te leggen effecten. Onder andere zijn de brancheproducten om die reden niet meegenomen in de herijking. Daarnaast zou een dergelijk effect van een dergelijke verandering voor iedereen gelden".

Resumerend: wij achten de uitkomsten van de herijking KVS 2021-2023 niet valide.

Afwijkende producten

Daarnaast stellen wij vast dat herijking op basis van vergunningenfrequenties per deelnemer een ongelijkheid in uniforme kostenverdeling voor brancheproducten juist in de hand werkt. Bijvoorbeeld: bij gelijksoortige grootschalige windparken in Flevoland zijn grote verschillen ontstaan in kostentoerekening tussen deelnemers. Bij twee grote windparken (onder rijkscoördinatieregeling) in Dronten zijn de verschillende lijnen (mede om juridische redenen) opgesplitst in deelparken. Daarvoor zijn in dit geval aparte vergunningen aangevraagd. Hoewel daarvoor door de OFGV nagenoeg identieke adviezen zijn verleend, zijn deze in de KVS allemaal aangemerkt als aparte oprichtingsvergunningen. Aangezien de afgenomen branchevergunningen in strijd met bestaande afspraken nu in de KVS zijn meegerekend pakt dat zeer nadelig uit.

Bovendien blijkt dat voor een gelijksoortig windpark in een andere Flevolandse gemeente voor alle lijnen maar één oprichtingsvergunning aangevraagd en afgehandeld is. Wij constateren dat voor dergelijke grote en veelal eenmalige projecten de PDC en KVS systematiek niet berekend is, maar daarentegen wel flinke consequenties hebben voor de kostentoerekening conform de KVS. Het is redelijk om voor dergelijke gevallen voortijdige passende afspraken te maken. Indien gemeente Dronten op de hoogte waren geweest dat de herijking op basis van de afgenomen vergunning zou worden berekend, dan hadden daarover passende afspraken gemaakt kunnen

maken vanwege het specifieke karakter. Die gelegenheid is ons nu ontnomen.

Tijdens onze herhaaldelijke verzoeken om duidelijkheid over de oorzaken van de onverklaarbare verhoging van de financiële bijdragen zijn wij niet tijdig en goed geïnformeerd over de voornoemde factoren en de consequenties daarvan. Vanwege de grote invloed van dergelijke incidentele projecten op de kostenverdeling vraagt dit om aanpassingen van de KVS.

Actueel bedrijvenbestand

De financiële bijdrage per deelnemer is mede gebaseerd op het aantal vergunning- en meldingsplichtige bedrijven. Dat betekent dat voor een betrouwbare kostenverdeling er gerekend moet worden met actuele bedrijvenbestanden. Hoewel deze lijsten door de OFGV zijn geactualiseerd hebben we daarna uit steekproeven geconstateerd dat de lange bedrijvenlijst van Dronten, ondanks aanpassingen, nog onvoldoende betrouwbaar is voor een betrouwbare kostenverdeling. Deelnemers met een groot bedrijvenbestand ondervinden daarvan relatief veel nadelen.

Betrouwbaarheid registratie

Voor een betrouwbare herijking van de ervaringsgegevens (aantal afgenomen producten) is goede registratie van het aantal geleverde producten essentieel. In de jaarrapportage van 2019 hebben we geconstateerd dat van bepaalde producten de geleverde aantallen niet correct zijn vermeld. Desgevraagd blijkt dat er verschillen zijn ontstaan vanwege de conversie van het oude naar het nieuwe zaaksysteem. We hebben er begrip voor dat een conversie dergelijke problemen met zich meebrengt maar dit baart ons wel zorgen aangezien de ervaringsgegevens uit 2019, en in relatie daarmee de prognose voor 2020, een belangrijk onderdeel uitmaken van de KVS herijking.

Transparantie en proces

Tot slot hebben wij ervaren dat we gedurende het uitvoeren van het herijkingsproces en daaropvolgende verschillenanalyse te weinig eenduidige informatie en heldere verklaringen hebben ontvangen over de oorzaken van de exceptionele verhoging van jaarlijkse financiële bijdragen ten opzichte van KPS 2018-2020. Eveneens ontbrak een concrete verklaring waarom de bijdragen voor Dronten in de definitieve KVS plotseling met circa € 128.000, is toegenomen ten opzichte van de tussentijdse verschillenanalyse enkele maanden daarvoor. Daardoor krijgen wij de indruk dat er tussentijds aan een of meerdere variabelen is gedraaid waardoor de kostenverdeling ondoorgroendelijk en onvoorspelbaar is geworden. Schijnbaar zijn er omstandigheden die uitnodigen om het rekenmodel tussentijds op relevante onderdelen aan te passen. Zonder voortijdig inzicht en instemming van het AB-OFGV vinden wij dat niet acceptabel voor een verantwoorde kostenverdeling.

Evaluatie werking KVS

Op 11 januari 2017 zijn door het AB-OFGV de spelregels voor de kostenverdeelsystematiek vastgesteld. In beslispunt '1B onder d' is daarbij besloten om de werking van de kostprijsystematiek in ieder geval voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet te evalueren. Dit omdat "de systematiek nieuw is en gesignaleerde verbeteringen snel kunnen worden geoogst. Anderzijds omdat er dan een concreter beeld bestaat van de veranderingen die de komst van de Omgevingswet met zich meebrengt die impact hebben op de systematiek". Deze evaluatie is nog niet uitgevoerd. Wij pleiten ervoor om de huidige KVS eerst te evalueren alvorens er een nieuwe kostenverdeling definitief wordt vastgesteld voor een periode van 3 jaar.

Implementatie omgevingswet

Bijkomend voordeel van een evaluatie in 2020/2021 is dat daarmee vroegtijdig inzicht wordt verkregen in de consequenties en mogelijke inverdieneffecten vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Door de KVS daarop zo spoedig mogelijk aan te passen wordt discrepantie tussen de KVS en de nieuwe en/of gewijzigde taken zoveel mogelijk voorkomen. Daardoor zullen nieuwe en/of gewijzigde taken vanwege de Omgevingswet ook niet leiden tot nodeloze meerwerkopdrachten.

II. Decentralisatie bodemtaken

De decentralisatie van de bodemkwaliteitstaken van de provincies naar de gemeenten hebben voor zowel de OFGV als de deelnemers financiële gevolgen. Maar deze bieden daarnaast voor de gemeenten kansen voor lokale ambities. In combinatie met de ruime mogelijkheden voor maatwerk en bestuurlijke afweging, vraagt dit van de gemeenten eerst strategische

(beleids)keuzen. In de ontwerpbegroting 2021 wordt er vanuit gegaan dat het financiële effect van die wijzigingen voor de omgevingsdienst neutraal zal zijn maar de financiële consequenties voor de gemeenten zijn vooralsnog niet te overzien.

Wij willen ons op voorhand niet binden aan afspraken en hechten er waarde aan om onze vrijheid te behouden om daarin eigen beleidskeuzes te maken met daarbij passende inbreng van taken, inclusief daaraan gerelateerde financiële bijdragen.

2. *Als alternatief wel in te stemmen met de begroting 2021 OFGV ingeval het algemeen bestuur van de OFGV besluit om de herijkte kostenverdeelsystematiek voor maximaal één jaar (2021) vast te stellen.*
Als alternatief stemmen wij wel in met de conceptbegroting 2021 OFGV ingeval het algemeen bestuur van de OFGV besluit om de herijkte kostenverdeelsystematiek voor maximaal één jaar (2021) vast te stellen. Dat gekoppeld aan ons voorstel om vervolgens de werking van de kostenverdeelsystematiek te evalueren in 2021. Op basis van de uitkomst van die evaluatie een definitieve KVS herijking uit te voeren voor de volgende drie jaren. Daarin kan de impact op de systematiek vanwege het veranderingen door de komst van Omgevingswet tevens worden meegenomen.
3. *De brief met kenmerk U20.003128/VHV/JW die het college onder voorbehoud van goedkeuring van uw raad, heeft ingediend bij de OFGV, vast te stellen.*
Na ontvangst van de financiële stukken van de OFGV was het niet meer mogelijk om de zienswijze tijdig in routing te brengen voor de raadsvergadering in april. Teneinde de zienswijze tijdig aan de OFGV kenbaar te maken heeft het college deze middels bijgaande brief, onder voorbehoud van goedkeuring van uw raad, aan de OFGV toegezonden.
4. *Geen zienswijze kenbaar te maken ten aanzien van de 1e begrotingswijziging 2020.*
De 1^e begrotingswijziging 2020 OFGV heeft betrekking op de inbreng van nieuwe taken door de gemeenten Almere en Noordoostpolder, inclusief de doorwerking op de stemverdeling. Wij zien geen aanleiding om daarover een zienswijze kenbaar te maken.

Het college

drs. T. van Lenthe
Secretaris

drs. J.P. Gebben
Burgemeester

