

MEMO

Onderwerp:	Voorstel zachte landing financieringsmodel & basistaken
Opsteller:	Dhr. Boersma en Erika Hulst
Datum:	21 januari 2021

Beslispunten

Op basis van onderstaande informatie en hetgeen besproken in het Algemeen Bestuur op 19 november 2020 wordt het Algemeen Bestuur het volgende gevraagd:

1. Kennisnemen van de resultaten van de bestuurlijke gesprekken over de zachte landing
2. Instemmen met de overgang op een nieuw financieringsmodel per 1 januari 2022
3. Beslissing nemen over het gewenste scenario voor een zachte landing en deze verwerken in de meerjarenbegroting 2022–2025
4. De individuele bouwstenen van het financieringsmodel vaststellen, te weten:
 - a. Kengetallen
 - b. Hanteren van de ondergrens van het U&H beleid
 - c. Impactanalyse basistaken
5. N.a.v. impactanalyse basistaken: verwerken van de efficiëncyslag op asbesttaken van € 230.000, verdeeld over alle deelnemers
6. De ODG de opdracht geven in 2021 een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een efficiëncyslag op drie producten in het primaire proces van de ODG en een plan van aanpak voor te leggen in het Algemeen Bestuur van 26 maart 2021

1. Inleiding

Op 19 november 2020 heeft het Algemeen Bestuur kennis genomen van de individuele bouwstenen van het financieringsmodel en de resultaten van de nieuwe deelnemersbijdrage. Daarnaast heeft het Algemeen Bestuur de opdracht gegeven een efficiëncyslag op asbesttaken te onderzoeken.

Vanwege de financiële verschuivingen die optreden met invoering van het nieuwe financieringsmodel, heeft het Algemeen Bestuur besloten om invoering van het nieuwe financieringsmodel gepaard te laten gaan met een zachte landing om de financiële effecten over een langere tijdsperiode uit te smeren. Daarover zijn met iedere deelnemer bestuurlijke gesprekken gevoerd om de wensen in beeld te brengen.

In dit memo wordt een terugkoppeling gegeven van de bestuurlijke gesprekken en ontvangt u de resultaten van de analyse op een efficiëncyslag op asbesttaken. Daarnaast vindt u een uiteenzetting van de scenario's voor een zachte landing, met een financiële vertaling van de scenario's voor iedere deelnemer.



2. Bestuurlijke gesprekken

Met alle individuele deelnemers zijn individuele gesprekken gevoerd over de uitkomsten van het financieringsmodel en de wensen voor een zachte landing.

In de overleggen is gesproken over de volgende zaken:

- Specificatie van de individuele deelnemersbijdrage
- Basistaken; wel of niet overdragen, hoe praktisch in te vullen en wel of niet meenemen in de zachte landing
- Termijn van de zachte landing

De nieuwe deelnemersbijdragen

Het nieuwe financieringsmodel is budgetneutraal doorgerekend. Een stijging of daling van de deelnemersbijdrage heeft te maken met de volgende elementen:

- *Doorrekening van de concept jaaropdracht 2021*: het aantal afgenomen producten en diensten in 2021 vermenigvuldigd met de nieuwe kengetallen is duurder of goedkoper dan de huidige bijdrage
- *Doorrekening van het U&H beleid*: de nieuwe lijnen voor met name toezicht en actualisaties van vergunningen leidt tot een wijziging van afname van producten en diensten.

Daarnaast is de impact van de basistaken onderdeel van de berekeningen. Dit laatste is niet budgetneutraal; dit gaat namelijk over de overgang van taken naar de ODG (op basis van Besluit Omgevingsrecht 2017). Overdracht van formatie kan de financiële impact wel verminderen.

Per deelnemer is tijdens het gesprek een specificatie van de deelnemersbijdrage gegeven, waarbij deze drie elementen aan de orde zijn gekomen. Er waren bijna geen inhoudelijke discussies over de opbouw van de nieuwe deelnemersbijdrage. Alleen bij de gemeente Groningen en Westerkwartier. De gemeente Groningen gaf aan dat zij het gevoel hebben dat de ODG zo'n 1,5 keer duurder is vergeleken met toen zij de taken nog zelf uitvoerden. Gemeente Westerkwartier heeft aangegeven dat zij niet achter de parameters staan die leiden tot een kostenverhoging voor de gemeente. In beide gevallen zijn vervolgesprekken gevoerd. In het verlengde hiervan werd door de gemeente Westerwolde, Oldambt en Het Hogeland de oproep gedaan om als ODG oog te hebben voor efficiënt werken en effecten hiervan te verwerken in kengetallen. Dit wordt door de ODG onderschreven en hier zal de dienst continue aandacht voor hebben.

Daarnaast werd door een aantal aangegeven dat de deelnemersbijdrage in de praktijk anders kan zijn vanwege de meerwerkopdrachten; deze zijn namelijk niet verwerkt in de deelnemersbijdrage.



Er is een breed gedragen beeld over de systematiek van het nieuwe financieringsmodel. Iedere deelnemer geeft aan de beweging logisch te vinden, zodat er evenwicht is tussen de inzet en de deelnemersbijdrage. De inzichtelijkheid wordt zeer gewaardeerd, zodat deelnemers niet te veel of te weinig betalen.

Basistaken

Het gesprek over de basistaken kende verschillende componenten. Zo gaven alle gesprekspartners aan dat het helder is dat de wet voorschrijft dat de genoemde taken overgebracht zouden moeten worden naar de ODG. De gemeente Groningen vroeg daarbij naar de mogelijkheden om onder de vlag van de ODG de taak te kunnen blijven uitvoeren. Praktisch gezien is deze oplossing lastig voor de ODG om te realiseren; het op afstand aansturen en verantwoordelijk zijn voor taken is niet gewenst. Dit heeft de Brzo situatie van vóór 2019 ons geleerd. Gemeente Westerkwartier heeft aangegeven de daadwerkelijke overdracht van de basistaken uit te willen stellen, totdat er meer bekend is in het licht van de Omgevingswet en Wet Kwaliteitsborging Bouw.

Over de opbouw van de kosten was met name de vraag waarom het verschil tussen de inzet van de ODG en de gemeenten zo groot is. Dit geldt voornamelijk voor asbest.

Tevens werd bij alle basistaak gemeenten de zorg geuit over het overdragen van personeel. Veelal zijn deze taken verdeeld onder meerdere personen; het is dus niet zo gemakkelijk om personeel praktisch gezien over te dragen.

Over het algemeen gaven de niet-basistaken deelnemers aan dat het zuiver is om de discussie basistaken financieel gezien te scheiden van het financieringsmodel. De overdracht van basistaken gaat namelijk gepaard met overdracht van taken (die ook zij reeds hebben ingebracht) en personeel wat het financiële effect kan verzachten.

De basistaken gemeenten wensen, gezien de financiële impact en het feit dat praktisch overdragen van personeel niet eenvoudig is, te worden geholpen in de vorm van een zachte landing.

De gemeente Het Hogeland gaf daarbij aan het voordeel dat zij hebben op het financieringsmodel hier bijvoorbeeld voor te willen gebruiken. Tevens werd meerdere malen als onderdeel van de zachte landing op de basistaken voorgesteld om de basistaken gefaseerd in te voeren. Mede gezien de komst van de Omgevingswet, die met name op het onderdeel 'minder complexe milieutaken' voor veranderingen kan zorgen. De verwachting is dat er met de Omgevingswet meer taken overgedragen worden aan omgevingsdiensten.



Termijn zachte landing

De wensen voor de termijn zachte landing lopen uiteen van nul tot minimaal vijf jaren, afhankelijk van de financiële impact voor de deelnemer. In de tabel zijn de wensen van de deelnemers weergegeven.

De provincie Groningen en de gemeente Midden-Groningen hebben als deelnemers met een lager berekende deelnemersbijdrage, aangegeven te willen faciliteren bij het vormgeven van een zachte landing.

Deelnemer	Geen	2 jaar	3 jaar	5 jaar
Provincie Groningen		X		
Groningen				X
Oldambt			X	
Het Hogeland				X
Midden – Groningen		X		
Eemsdelta			X	
Pekela				X
Veendam	X			
Stadskanaal		X		
Westerkwartier				X
Westerwolde				X

Overige opmerkingen

Er werd meerdere malen aandacht gevraagd voor het proces, met als uitgangspunt dat zorgvuldigheid voorop gaat. Daarnaast is het van belang om colleges, raden en staten goed mee te nemen in de consequenties. Gemeente Westerkwartier is van mening dat de besluitvorming op 5 februari 2021 over het financieringsmodel en de overdracht van basistaken te vroeg is.

Tot slot is met de gemeente Veendam gesproken over het vaststellen van de GR door de raad; hierover vinden vervolgesprekken plaats.

3. Scenario's

Bij het opstellen van scenario's voor een zachte landing zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Zoveel mogelijk recht doen aan de opbrengst van de individuele gesprekken
- Voldoen aan wet- en regelgeving
- Uitvoerbaarheid, zowel in praktische als financiële zin
- Ordentelijke overgang van overdracht van basistaken



Er zijn op basis van de gesprekken verschillende scenario's mogelijk, die door meer of minder deelnemers wenselijk worden geacht. De afweging kent verschillende componenten:

- Een eerste component daarin is de termijn van de zachte landing. De deelnemers die door het financieringsmodel minder hoeven te betalen stellen een termijn van twee jaar voor, die gericht moet zijn op het financieringsmodel sec. De deelnemers die meer moeten betalen willen graag vijf jaar.
- De tweede component is de reikwijdte van de financiële zachte landing. Geldt die voor het financieringsmodel (wens van netto financiële bijdragers) of ook voor de basistaakgemeenten (wens van basistaakgemeenten).
- Een derde component is een al dan niet gefaseerde invoer van de 3 soorten basistaken. NB: Bodemmeldingen heeft een kleine impact, de andere twee zijn wat groter. De overdracht van asbesttaken levert een financieel voordeel voor allen op.

Er zijn twee uiterste scenario's te bedenken op basis van de gesprekken:

- Een zachte landing voor het financieringsmodel van twee jaar, invoering van de basistaken op 1 januari 2022.
- Een zachte landing voor het financieringsmodel van 5 jaar, gefaseerde invoering van de basistaken met financiële ondersteuning in die periode.

Tussen deze uiterste scenario's zijn er veel verschillende varianten te bedenken. Het Dagelijks Bestuur vindt het van belang om recht te doen aan de zorgen en wensen van alle deelnemers. Doel is om met het Algemeen Bestuur te komen tot een realistische en praktisch uitvoerbare uitwerking, dat draagvlak heeft binnen het bestuur. Voorstel is derhalve om onderstaande drie scenario's te bespreken.

5

Scenario 1: zachte landing voor het financieringsmodel van 2 jaren + gefaseerde invoering van de basistaken, waarbij de meldingen Bbk en sloop en asbest per 1 januari 2022 worden overgedragen en de complexe milieutaken per 1 januari 2023

- Netto financiële bijdragers dragen voor het door hun gewenste aantal jaren mee aan een zachte landing;
- Er is een knip tussen bijdrage zachte landing financieringsmodel en de basistaken; de netto financiële bijdragers hoeven niet bij te dragen aan de zachte landing voor de basistaken;
- De basistaken kent een zachte landing door gefaseerde invoering; waarbij de overdracht van minder complexe milieutaken gekoppeld kan worden aan hetgeen de Omgevingswet voorschrijft. De komende twee jaren worden gebruikt om de impact goed in beeld te brengen;
- Directe overdracht van de asbesttaken levert een financieel voordeel voor alle deelnemers op;



- In een relatief korte periode worden alle financiële en organisatorische effecten verwerkt.

Scenario 2: zachte landing voor het financieringsmodel van 5 jaren + gefaseerde invoering van de basistaken, waarbij de meldingen Bbk en sloop en asbest per 1 januari 2022 worden overgedragen en de complexe milieutaken per 1 januari 2023

- De gemeenten met het grootste nadeel hebben langer de tijd om toe te groeien naar de gewenste situatie. In een aantal gevallen geven gemeenten aan dat dit gezien de financiële situatie zeer wenselijk is;
- Er is een knip tussen bijdrage zachte landing en de basistaken; de netto financiële bijdragers hoeven niet bij te dragen aan de zachte landing voor de basistaken;
- De basistaken kent een zachte landing door gefaseerde invoering, die in een relatief korte periode financieel en organisatorisch wordt verwerkt. De overdracht van minder complexe milieutaken wordt gekoppeld aan hetgeen de Omgevingswet voorschrijft. De komende twee jaren worden gebruikt om de impact goed in beeld te brengen;
- Directe overdracht van de asbesttaken levert een financieel voordeel voor alle deelnemers op.

Scenario 3: overdracht van alle basistaken per 1 januari 2022 + zachte landing van 2 jaren, waarbij de basistaken voor 50% van de kosten onderdeel uitmaakt van de zachte landing

6

- Eén lijn voor alle componenten met een korte periode, conform de wens van de netto financiële bijdragers;
- Geen knip in zachte landing tussen financieringsmodel en basistaken, basistaakgemeenten worden ook financieel gesteund;
- Direct de personele en organisatorische consequenties van de basistaken verwerkt en financieel uitgesmeerd over 2 jaren. De basistaakgemeenten krijgen de tijd om hun eigen frictiekosten af te bouwen;
- De Omgevingswet kan op het gebied van minder complexe milieutaken nog leiden tot wijzigingen.

Het Dagelijks Bestuur heeft op 15 januari 2021 verkennend gesproken over scenario's en adviseert het Algemeen Bestuur om met name scenario 1 en 2 gezamenlijk te bespreken. Het inhoudelijk verband tussen de minder complexe milieutaken en de omgevingswet is daarin geborgd, hetgeen de praktische uitvoerbaarheid voor gemeenten om de basistaken op een ordentelijke wijze over te brengen naar de ODG vergroot.



4. Financiële consequenties

In bijlage 1 zijn de financiële consequenties per scenario voor alle deelnemers in kaart gebracht. De volgende elementen zijn onderdeel van de berekening:

- Aantal ingekochte producten en diensten op basis van de concept jaaropdrachten 2021 en de collectieve taken;
- Impactanalyse basistaken, met een efficiencyslag van € 230.000 voor alle deelnemers. De financiële consequenties van de drie onderdelen staan in bijlage 2;
- Ondergrens van het U&H beleid zoals verwoord in bijlage 3 op blz. 5, hierin heeft nog een aanscherping plaatsgevonden t.o.v. november 2020 die tot kleine verschuivingen leidt (minder dan € 10.000 per deelnemer);
- Onafhankelijk getoetste kengetallen in bijlage 4.
Waarbij naar aanleiding van de bestuurlijke gesprekken wordt gevraagd om de ODG de opdracht te verlenen om in 2021 een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden voor een efficiencyslag op drie primaire producten. De ODG wil voorstellen hiertoe graag bespreken met (een vertegenwoordiging van) de opdrachtgevers;
- Uurtarief per product, op basis van de inschaling van medewerkers die het product uitvoeren conform de kwaliteitscriteria.

De individuele bouwstenen (ondergrens U&H beleid, kengetallen, impactanalyse basistaken) liggen ter besluitvorming voor.

Analyse efficiencyslag asbesttaken

De afgelopen twee maanden is een analyse uitgevoerd op de asbesttaken voor een meer data- en risicogestuurde benadering om daarmee de kosten van de uitvoering te kunnen verminderen. Uitgangspunt voor het ontwikkelen van de nieuwe werkwijze is een situatie waarbij alle deelnemers de asbesttaken ingebracht hebben.

Uit deze analyse komt naar voren dat de nieuwe werkwijze leidt tot een kostenreductie van € 230.000 voor alle deelnemers ten opzichte van de impactanalyse basistaken. Mogelijk dat in de opstartperiode (eerste 2 jaar) het nog niet lukt om de efficiencyslag volledig te realiseren. Factoren waar dit van afhankelijk is, zijn bijvoorbeeld ontwikkelingen in de markt en productafname (doordat er bijvoorbeeld meer bedrijven zijn dan aan het begin van het jaar verwacht). In dat geval prioriteert de ODG de inzet bij toezicht om het financiële voordeel te realiseren.

Voor de deelnemers die de taak reeds hebben ingebracht leidt de nieuwe werkwijze tot een reductie van de inzet, afgezien van Midden-Groningen (daar loopt een meerwerkopdracht die hiermee verevend kan worden). Voor de deelnemers die de taak nog niet hebben ingebracht, zal er extra inzet benodigd blijven ten opzichte van de huidige inbreng. Maar wel minder dan met de eerder voorgestelde werkwijze, een verschil van variërend van circa € 20.000 (Oldambt) tot circa € 60.000 (Westerkwartier).



Voor de gemeente Eemsdelta is, vanwege het gelijktijdig samenlopen van de overdracht van milieutaken naar de ODG én in afwachting op de voorliggende uitkomsten, de overdracht van asbest eerst buiten beschouwing gelaten. Deze zijn nu alsnog opgenomen in de berekeningen.

Uitgangspunten van de nieuwe werkwijze zijn:

- Voldoen aan de kwaliteitscriteria
- Meer data- en risicogestuurde benadering, conform de systematiek van het U&H beleid
- Integraal beeld van locaties, type saneringen en naleefgedrag van asbestsaneerders in de regio
- Minder fysieke controles

De volledige analyse is gedeeld met de regisseurs van deelnemers.

5. Vervolgproces

Ten behoeve van het doorlopen van een zorgvuldig proces, worden de volgende processtappen voorgesteld.

Na besluitvorming in het Algemeen Bestuur voorzien we de colleges, raden en staten per brief van de definitieve besluitvorming inclusief zachte landing. Bij onze jaarlijkse ronde over de begroting geven we een uitgebreide toelichting. Raden kunnen een zienswijze indienen op de begroting.

Alvorens we het nieuwe financieringsmodel kunnen invoeren zal er daarnaast nog besluitvorming in een tweetal raden moeten plaatsvinden omtrent de GR; de huidige GR gaat namelijk nog uit van inputfinanciering.

Implementatie 2021: we verankeren een aantal afspraken in juridische documentatie, zoals de bijdrageverordening waarin formeel is vastgelegd op welke wijze de deelnemersbijdrage tot stand komt. Tot slot zal betreffende de basistaken, de wens tot eenduidigheid en voldoen aan de wet, leiden tot afspraken over de overdracht van taken, formatie en medewerkers.

Wie beslist wat?

Financieringsmodel

Het Algemeen Bestuur is bevoegd om een besluit te nemen tot het overgaan op een ander financieringsmodel. Conform de GR neemt het Algemeen Bestuur besluiten bij meerderheid van stemmen (met uitzondering van toetreding, uittreding en wijziging van de GR). Tevens zijn zij bevoegd om een bijdrageverordening vast te stellen.

Deelnemersbijdrage

De financiële effecten van het financieringsmodel (inclusief voorstel zachte landing) worden verwerkt in de meerjarenbegroting, die vervolgens voor zienswijze worden voorgelegd aan



raden en staten. De bijdragen in de bijlagen worden in de meerjarenbegroting nog geïndexeerd met loon- en prijsstijgingen.

U&H beleid

Er is een wettelijke verplichting om als regio een uniform U&H beleid te hanteren. Echter de bevoegdheid hierover betreft een besluit van de individuele colleges en Gedeputeerde Staten. Het Algemeen Bestuur besluit op welke manier de ODG dit beleid inbedt in onze organisatie en financieringsstructuur. Zo heeft het Algemeen Bestuur op 13 december 2019 ingestemd met de systematiek, waarin het U&H beleid als basis wordt gebruikt voor het berekenen van de taakomvang. Nu wordt het Algemeen Bestuur gevraagd om de aangepaste ondergrens te hanteren bij de berekeningen.

Basistaken

De individuele colleges hebben bij ondertekening van de dienstverleningsovereenkomsten ingestemd met het afnemen van het basistakenpakket, conform de huidige wet- en regelgeving. Formeel gezien hoeven zij geen nieuwe besluiten te nemen. Echter, waar het gaat om overdracht van personeel moeten er formele besluiten genomen worden door de colleges. Tevens heeft de ondernemingsraad adviesrecht.

Gemeenschappelijke Regeling

De raad/Provinciale Staten moet toestemming aan de colleges/Gedeputeerde Staten geven voor het aangaan van een GR. Op twee gemeenteraden na zijn al deze toestemmingen verleend.

Stappen	Planning gereed:
1. AB besluit: uitkomsten bestuurlijke gesprekken en voorstel zachte landing	Februari 2021
2. Informeren colleges, raden en staten	Februari 2021
3. Opstellen conceptbegroting 2022 (incl. loon- en prijsstijgingen)	Maart 2021
4. Zienswijze raden en staten over begroting 2022	April – mei 2021
5. Vaststellen begroting 2022	Juli 2021
6. Vaststellen bijdrageverordening	September 2021
7. Akkoord vaststellen GR	September 2021
8. In beeld brengen effecten omgevingswet en besluit nemen over momentum van effectueren	December 2021



9. Start nieuwe financieringsmodel	Januari 2022
10. Evaluatie financieringsmodel	2025

6. Bijlagen

1. Financiële consequenties per scenario
2. Financiële consequenties basistaken
3. Uitkomsten financieringsmodel
4. Kengetallen
5. U&H beleid

