

## Informatienota West Betuwe Beraad

Van:	Stuurgroep
Aan:	West Betuwe Beraad
Datum WBB:	3 december 2018
Datum behandeling Stuurgroep	6 november 2018
Bijlagen:	1

### Onderwerp

Delen denklijn over VTH-bouwtaken

### Kennis te nemen van

De denklijn van de stuurgroep, dat het niet verantwoord is de uitvoering van de VTH-bouwtaken terug te halen bij de ODR, gezien de daarmee gepaard gaande ontvlechtingkosten.

### Inleiding

Als Stuurgroep West Betuwe hebben wij in april van dit jaar het voorgenomen besluit genomen (o.a. op basis van rapport Lysias) de uitvoering van bouwtaken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) te beleggen bij de Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). In juni hebben wij, gehoord de zienswijze van het West Betuwe Beraad en de BOR, in beginsel besloten de taken toch terug te halen bij de ODR vanaf 1 januari 2020. Bij deze besluitvorming zijn argumenten van Dichtbij en Op maat, Hostmanship en de gewenste bestuurlijke aansturing doorslaggevend geweest.

Wij hebben toen duidelijk aangegeven het implementatieplan (inclusief de ontvlechtingkosten) zo snel mogelijk aan u en de BOR terug te koppelen.

In deze informatienota informeren wij u over de het bereikte onderhandelingsresultaat voor de ontvlechtingkosten en de nadere gedachtevorming van de Stuurgroep naar aanleiding daarvan.

### Nieuw feit leidt tot heroverweging

In oktober heeft ambtelijk en bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de ODR. Dit heeft geleid tot een feitelijk onderhandelingsresultaat waarbij de ontvlechtingkosten uitkomen op 3,54 miljoen euro. Wij tellen daarbij op de eenmalige kosten voor het inrichten van onze eigen organisatie in 2019 (geschat 400k). Zo komen we op een totaalbedrag van ongeveer 4 miljoen euro frictiekosten voor het ontvlechten van taken bij de ODR en opbouwen van onze eigen organisatie in 2019. Dit bedrag kan mogelijk verlaagd worden wanneer één of meerdere medewerkers van de ODR vrijwillig op 1 januari 2020 bij de gemeente West Betuwe in dienst komen. Reële aanname is dat hiermee maximaal 600-700k te besparen valt.

Het is de stuurgroep gebleken dat het door informele onderhandelingen bereikte resultaat de facto het niet verder onderhandelbaar eindbod is van de ODR. Als er nog een ander resultaat geboekt moet worden is dit enkel door complexe en kostbare vaststellingsprocedures te bereiken. Dat kan een zeer lange periode vergen en leidt waarschijnlijk tot relatieve beperking van de kosten.

De vraag of de gemeente West Betuwe de doelen uit het herindelingsadvies kan realiseren door de uitvoering van de bouwtaken in eigen beheer te houden, danwel bij de ODR te beleggen, is in de context van de financiële aspecten een politieke afweging.

De Stuurgroep heeft opnieuw onderzocht hoe de uitvoering van de bouwtaken anders dan in eigen beheer -en met als oplossing bij de ODR- belegd kan worden, mét behoud van de realisatie van centrale waarden en normen uit het herindelingsadvies als het gaat om dichtbij en op maat. Met andere woorden: is er een alternatief?

### **Dichtbij ...**

Het herindelingsadvies spreekt van “bestuurders en ambtenaren die dichtbij zijn en voor iedereen makkelijk te bereiken.” De gewenste nabijheid en het persoonlijke contact kunnen op verschillende manieren worden georganiseerd. Het hoeft niet persé te betekenen dat de medewerkers in eigen dienst zijn. We kunnen afspreken met de ODR dat de werkzaamheden op de door ons gewenste manier worden uitgevoerd. Dat kan volgens ons bereikt worden door te investeren in Hostmanship bij de ODR (houding en gedrag). En de medewerkers van de ODR die voor West Betuwe gaan werken – waar mogelijk- direct te betrekken bij de training van onze eigen medewerkers waar het gaat om Hostmanship. Ook maken we afspraken over fysieke aanwezigheid van medewerkers van de ODR in West Betuwe voor persoonlijk contact in hun werkzaamheden met inwoners en collega’s van West Betuwe.

Aan het begin van dit jaar waren wij in gesprek met de ODR hierover, maar dat gesprek kwam stil te liggen op het moment dat de Stuurgroep in juni besloot de uitvoering van de bouwtaken terug te willen halen. Het bestuur van de ODR kan zich nog steeds vinden in de uitwerking van de kernwaarden van West Betuwe. En heeft desgevraagd recent aangegeven zelf bezig te zijn met een project om de klantgerichtheid verder te verbeteren. Binnen dat project kan West Betuwe zelf actief mee vorm geven aan klantgerichtheid. Tevens is er bij de ODR bereidheid daarnaast méér te willen leveren (maatwerk) op het gebied van Hostmanship als West Betuwe daar behoefte aan heeft. De Stuurgroep heeft daarmee basisvertrouwen dat via de ODR onze principes van Hostmanship kunnen worden uitgedragen, als ware het medewerkers van onze eigen organisatie.

### **... en op maat**

Een ander belangrijk aspect van onze kernwaarden is dienstverlening op maat. Het herindelingsadvies zegt hierover onder andere: ‘medewerkers denken mee, zoeken naar oplossingen en antwoorden op maat’. Specifiek over de vergunningverlening wordt gezegd dat ‘overwogen wordt om de intake en regievoering op de vergunningverlening in de nieuwe gemeente te positioneren.’ Als reden wordt aangegeven dat de ‘omgevingswet leidt tot meer aanvragen die om meer beleidsafwegingen vragen die de nieuwe gemeente graag in eigen huis maakt.’

Dit gaat voor een deel over houding en gedrag (Hostmanship). Voor een groot deel betref dit de beleidsvrijheid die medewerkers (en bestuur) hebben om afwegingen te maken om voor een inwoner de optimale oplossing te realiseren. Wat de Stuurgroep betreft wordt geen millimeter toegegeven op de wens om beleidsafwegingen in eigen huis te willen organiseren en daarmee de regie te voeren op de vergunningverlening. De ODR is een uitvoerende dienst, de beleidsvorming en –afwegingen vinden in de organisatie van de gemeente West Betuwe plaats binnen het cluster RO van het Fysiek Domein en in bestuurlijk overleg.

De frontoffice medewerkers en vergunningverleners van de ODR zijn het eerste aanspreekpunt voor inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties bij vragen over bouwen. Zaken die niet rechtstreeks vergund kunnen worden, brengen zij in het zogenaamde Wabo overleg in (Wet algemene bepalingen omgevingsvergunningen), dat bestaat uit vergunningverleners van de ODR en beleidsmedewerkers van de gemeente West Betuwe. In dat overleg maken medewerkers van de gemeente West Betuwe de beleidsafweging om medewerking te verlenen of niet (zo nodig na bestuurlijke sondering). Wanneer voor medewerking bijvoorbeeld een bestemmingsplanwijziging, wijzigingsplan of besluit op een principeverzoek nodig is, wordt dat verzorgd door de beleidsafdeling van de gemeente West Betuwe (RO, Fysiek Domein). Na (bestuurlijke) besluitvorming binnen West

Betuwe op de beleidsafweging kan vervolgens de ODR de uitvoering van het besluit vormgeven (door het verlenen van de vergunning).

Deze werkwijze wijkt overigens niet veel af van de wijze waarop deze werkprocessen intern georganiseerd zouden worden binnen de eigen organisatie. Dan zouden de medewerkers frontoffice/vergunningverlening bij het Publiek Domein op dezelfde wijze de beleidsafwegingen inbrengen in het WABO overleg met de beleidsmedewerkers van het Fysiek Domein.

Investeren in een goed lopend WABO overleg (door de ODR én de gemeente West Betuwe) is daarmee cruciaal voor dienstverlening op maat. Daarnaast voeren we door goed accountmanagement regie op de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving als geheel.

### **Bestuurlijke verantwoordelijkheid**

De ODR is een uitvoeringsorganisatie. Voor het uitvoeren van taken wordt gewerkt met een mandaatregeling. Dat betekent dat de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor besluiten te alle tijden bij de gemeente West Betuwe blijft.

Bij vergunningaanvragen en nadrukkelijk ook handhavingzaken spelen regelmatig bestuurlijke afwegingen een rol. Het bestuur van West Betuwe wil daarin haar eigen afwegingen kunnen maken. Het vergunningverleningsproces en de organisatie van handhaving worden zo ingericht dat het bestuur vroegtijdig in de gelegenheid is deze afwegingen te maken. Dit betekent dat de medewerkers van de ODR geëquipeerd moeten zijn (politiek-bestuurlijk sensitief) om te bepalen wanneer het bestuur van West Betuwe een afweging moet maken (waar nodig daarop investeren). Dat betekent ook dat men moet kunnen inschatten wanneer beter geen gebruik van het mandaat gemaakt kan worden in een concreet geval. Tevens vraagt dit goed accountmanagement vanuit de gemeente West Betuwe om de bestuurlijke afwegingen en thema's onder de aandacht te houden bij de ODR.

Wij maken afspraken met de ODR om de bestuurlijke sturing langs deze lijn te borgen en organiseren het accountmanagement in eigen huis.

### **Omgevingswet**

De verwachting is dat in de geest van de nieuwe Omgevingswet meer maatwerk en beleidsafwegingen nodig zijn. Omdat - zoals hierboven beschreven- de (integrale) beleidsafwegingen in eigen huis worden gemaakt, ziet de Stuurgroep geen belemmeringen om ook in het licht van de Omgevingswet de uitvoerende bouwtaken bij de ODR onder te brengen.

Wat de Omgevingswet precies gaat betekenen voor gemeenten en omgevingsdiensten zal komende jaren duidelijk worden. Mogelijk leidt dit tot gewenste richting in diensten dicht bij de inwoners, waar de hele omgevingsdienst en al haar deelnemende gemeenten op door ontwikkelen. Door de uitvoering van de bouwtaken bij de ODR onder te brengen, kunnen wij zelf als grote gemeente in de regio mede beïnvloeden hoe de omgevingsdienst gaat inspelen op de ontwikkelingen van de Omgevingswet. Deze kans hebben we niet wanneer de uitvoering van de bouwtaken bij de ODR wordt teruggehaald.

### **Positie in de regio**

De gemeente West Betuwe positioneert zich (opnieuw) in de regio, staat in het herindelingsadvies. De partners in de diverse verbonden partijen zijn grotendeels hetzelfde. Dit betekent dat de positionering die de gemeente in de ODR (waaraan ook de provincie deelneemt) kiest, ook van invloed is op de samenwerking op andere thema's.

Bestuurlijk bereiken ons signalen dat de gemeenten in de regio en de provincie vraagtekens plaatsen bij voor de beweging van West Betuwe om de uitvoering van de bouwtaken VTH in eigen huis te willen organiseren. West Betuwe wordt aangesproken op haar verantwoordelijkheid om als grote gemeente in de regio Rivierenland een bijdrage te leveren aan robuuste samenwerking binnen Rivierenland en binnen de Omgevingsdienst. Aan de vorming van de ODR ligt immers het brede

regionaal draagvlak voor het Gelderse stelsel ten grondslag, waarvoor juist is gekozen vanwege de wens om op maat en dichtbij (in de regio) te organiseren.

Voor de Stuurgroep is de positionering van West Betuwe in de regio mede bepalend bij de denklijn om de uitvoering van de bouwtaken VTH bij de ODR onder te beleggen.

### **Eerdere reacties West Betuwe beraad**

Wij betrekken in onze overwegingen mede de opmerkingen van het West Betuwe beraad van afgelopen mei (zie de besluitenlijst van 7 mei West Betuwe Beraad). De opmerkingen nog eens teruglezend zien wij niet alleen steun voor het in eigen huis organiseren van alle bouwtaken, maar ook draagvlak voor het onderbrengen van de uitvoering van bouwtaken VTH bij de ODR.

### **Personele consequenties**

Wanneer de uitvoering van bouwtaken VTH bij de ODR wordt beled, geldt voor een beperkt aantal functies in de huidige detailstructuur van West Betuwe het principe "mens volgt werk". Nu de voorgenomen plaatsing bekend is, is duidelijk dat het gaat om maximaal 2,71 FTE medewerkers van (voormalig) Lingewaal.

Voor deze medewerkers gelden in ieder geval de in het sociaal plan van West Betuwe gegeven garanties. De ODR heeft desgevraagd al aangegeven deze medewerkers op te willen nemen in haar organisatie en daarover afspraken te willen maken met West Betuwe. Graag gaat de Stuurgroep zo snel mogelijk in overleg met (o.a.) de BOR om voor die enkele medewerkers een best passende route van 'mens volgt werk' te realiseren.

De tijd is te kort om nog vóór 1 januari 2019 tot definitieve afspraken te komen, gezien het benodigde zorgvuldig te doorlopen besluitvormingstraject. Het jaar 2019 wordt hoe dan ook een overgangsjaar, waarbij eventueel betrokken medewerkers voorlopig per 1 januari 2019 in dienst komen van de gemeente West Betuwe.

### **BOR**

De WOR bestuurder heeft in vertrouwen de contouren van de denklijn in deze brief gedeeld met de BOR op donderdag 1 november, vlak nadat de Stuurgroep was geïnformeerd over het bereikte onderhandelingsresultaat. Zij zijn dus vanaf het allereerste inzicht in de nieuwe denklijn van de Stuurgroep betrokken. Ook de BOR is gevraagd met de Stuurgroep mee te denken en op de denklijn te reageren. Ondertussen trachten wij de BOR zo goed mogelijk inzicht te verschaffen in afwegingen die voor ons een rol hebben gespeeld en de zorgvuldigheid die wij betrachten in het omgaan met de personele consequenties.

### **Kernboodschap**

De Stuurgroep komt tot de conclusie dat het niet verantwoord is de uitvoering van de VTH-bouwtaken terug te halen bij de ODR, gezien de daarmee gepaard gaande ontvlechtingkosten. De Stuurgroep kiest daarom de denklijn om de uitvoering van de bouwtaken VTH bij de ODR te beleggen. Alle noodzakelijke maatregelen en investeringen kunnen worden gedaan om de kernwaarden uit het herindelingsadvies (Dichtbij en Op maat) binnen die oplossing op optimale wijze te realiseren. Er is daarmee een alternatief.

### **Alternatief**

De uitvoerende bouwtaken bij de ODR onder te brengen, conform de waarden Dichtbij en Op maat, Hostmanship en goede bestuurlijke aansturing kan in ogen van de Stuurgroep door:

- zelf te investeren in goede regievoering op de uitvoer van de taken (accountmanagement) zodat ambtelijke en bestuurlijke aansturing verzekerd is: de gemeente blijft immers te allen tijden bestuurlijk eindverantwoordelijk voor de genomen besluiten;
- te investeren in verinnerlijking van Hostmanship bij de ODR (houding en gedrag) ;

- in ieder geval afspraken te maken over fysieke aanwezigheid van medewerkers van de ODR in West Betuwe zodat meer persoonlijk contact mogelijk is in hun werkzaamheden met inwoners en collega's van de gemeente West Betuwe;
- een scherpe taakafbakening af te spreken tussen de uitvoerende taken VTH (ODR) en beleidsafwegingen door RO (West Betuwe);
- bij bestuurlijk gevoelige handhavingstrajecten de bestuurlijke betrokkenheid goed te borgen, zo nodig door in concrete gevallen geen gebruik te maken van het mandaat;
- zorgvuldig een best passende route 'mens volgt werk' te realiseren voor enkele medewerkers van West Betuwe (voormalig Lingewaal).

### **Vervolg**

Wij hebben deze denklijn zo snel mogelijk na het bereiken van het onderhandelingsresultaat over de ontvlechtingskosten willen delen met het West Betuwe Beraad en de BOR. Na een (eventuele) reactie van uw zijde zal de Stuurgroep een nieuw voorgenomen besluit nemen, dat om advies zal worden voorgelegd aan de BOR. Na advisering van de BOR zal de Stuurgroep een definitief besluit nemen.

### **Bijlage**

Bijlage 1 - Toelichting

## Bijlage 1 - Toelichting

### Context bij onderhandelingspositie

Vermindering van uitvoering van het takenpakket VTH wordt geregeld door aanpassing van de drie dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) van de drie huidige gemeenten (in rechte overgenomen door West Betuwe per 1 januari 2019). De drie colleges hebben begin oktober schriftelijk het verzoek neergelegd bij het Algemeen en Dagelijks bestuur van de ODR om de DVO's te willen wijzigen per 1 januari 2020.

De Gemeenschappelijke regeling ODR bepaalt in artikel 5 lid 6 dat het algemeen bestuur, na voorafgaande toestemming van de deelnemers, bevoegd is om op verzoek van een deelnemer de uitvoering van taken (red. niet verplichte taken) terug te leggen bij de deelnemer. Artikel 5 lid 7 regelt verder dat het algemeen bestuur de voorwaarden bepaalt waaronder van uitvoering van taken wordt afgezien.

De gemeenschappelijke regeling, noch de DVO's zeggen iets concreets over de voorwaarden die gesteld kunnen worden. Deze kán het algemeen bestuur eenzijdig opleggen, tenzij er ruimte gevonden wordt te onderhandelen over de ontvlechtingkosten.

### Onderhandelingsresultaat

De ontvlechtingkosten voor West Betuwe worden op 3,54 miljoen euro geschat, zonder rekening te houden met de mogelijkheid dat personeel vrijwillig overgaat naar West Betuwe. Reëel is zo'n 30% vrijwillige overstap van personeel te verwachten, waarmee het bedrag 675k euro lager uit kán vallen. Het bedrag wordt geïndexeerd voor loon- en prijsstijgingen.

De componenten waaruit het bedrag van 3,54 miljoen euro is opgebouwd zijn overhead, loonkosten en overige eenmalige kosten.

#### a. Uitgangspunten voor de berekeningen

Voor de berekeningen is uitgegaan van de bedrijfsgegevens ODR zoals die in het onderlinge verkeer tussen verbonden partij en deelnemende gemeenten zijn vastgesteld in zowel AB als de met de gemeenten gesloten dienstverleningsovereenkomsten/werkprogramma's en vastgestelde bedragen in de begroting ODR.

#### b. Overhead

De overheadcomponent bij de ODR bestaat uit lasten voor personeel bedrijfsvoering, huisvesting en gastheercontracten met andere partijen voor o.a. P&O, Archief en post, ICT.

De kosten zijn in op de inhoud doorgesproken; inzicht in de kosten, welke kosten zijn reëel vanaf wanneer te beïnvloeden en af te bouwen. En vervolgens, wat is redelijk als afbouwtermijn en afkooppercentage.

#### c. Personeelskosten productieve uren

Vertrekpunt voor de frictiekosten personeel is het uit te nemen volume van 15,63 FTE (16 FTE minus in te brengen verplichte taken sloop- en asbestmeldingen Lingewaal). Voor deze kosten geldt het uurtarief voor de loonsomcomponent (zonder overhead).

Gekeken is of het uit te nemen volume verlaagd kan worden door:

- West Betuwe meer (andere) taken in te laten brengen bij de ODR
- een correctie voor de flexibele schil en vacatureruimte bij de ODR
- verplichte overname van personeel door West Betuwe
- vrijwillige overname van personeel door West Betuwe

#### d. Overige eenmalige kosten

Er is kort stilgestaan bij de eenmalige kosten voor ICT, omzetting systemen, projectkosten etc. en verrekening van een deel reserve. Afsproken is de kosten zo laag mogelijk te houden en op basis van werkelijke kosten en actuele tarieven te verrekenen. Houd rekening met ongeveer € 200.000.

#### Kosteneffect ten opzicht van huidige begroting West Betuwe

\* Op basis van cijfers zoals momenteel bekend \*

Effecten begroting West Betuwe	Incidenteel		Structureel
<b>VTH Bouwtaken bij West Betuwe</b>			
Ontvlechtingskosten	€ 3.500.000	Extra lasten door schaal-nadeel <sup>2</sup>	€ 161.000
Inrichting eigen organisatie <sup>1</sup>	€ 400.000		
<b>Totaal incidenteel</b>	<b>€ 3.900.000</b>	<b>Totaal structureel</b>	<b>€ 161.000</b>
<b>VTH Bouwtaken bij ODR</b>			
Eenmalige kosten inbreng	€ 40.000	Extra lasten inbreng deel Lingewaal <sup>4</sup>	€ 113.000
deel Lingewaal <sup>3</sup>		Accountmanagement West Betuwe <sup>5</sup>	€ -
<b>Totaal incidenteel</b>	<b>€ 40.000</b>	<b>Totaal structureel</b>	<b>€ 113.000</b>

<sup>1</sup> Additionele eenmalige frictiekosten voor het optuigen van de eigen organisatie in 2019, voordat deze operationeel is: kwartiermaker/projectleiding, opbouwen team in krappe arbeidsmarkt (incl. extra loonkosten vóór 1 januari 2019, kosten voor werving en selectie), inrichting systemen en werkplekken.

<sup>2</sup> In rapport Lysias is aangegeven dat door schaal-nadelen meer kosten ontstaan. Denk aan applicatie en beheerkosten voor een VTH-systeem, extra formatie in verband met kwaliteitscriteria.

<sup>3</sup> Denk aan ICT aanpassingen, extra scholing, plaatsingskosten; schatting ODR.

<sup>4</sup> De ODR geeft aan op basis van het aantal FTE bouwtaken Lingewaal (4,4 FTE) op een inbreng te rekenen van € 463.000 per jaar. De directe loonkosten worden gedekt door de huidige loonkosten binnen de begroting Lingewaal (meegenomen naar West Betuwe). Het ongedekte restant overhead wordt als extra last in de begroting opgenomen. Overigens geeft de ODR een ingroeikorting waardoor het bedrag de eerste jaren lager is (eerste jaar: €60.000 korting, tweede jaar: €35.000 korting, derde jaar: €12.000 korting). De ODR wordt uiteindelijk betaald op basis van output, deze bedragen zijn indicatief.

<sup>5</sup> In de personeelsbezetting van West Betuwe is geen volwaardig accountmanagement voor de ODR opgenomen (alleen voor het milieudeel). Wij verwachten minimaal 1 FTE extra nodig te hebben voor het deel bouwtaken om dat op het niveau te krijgen dat wij wensen. Vooral nog gaan we ervan uit dat dit ingepast kan worden binnen onze organisatie in ontwikkeling. Mocht dat niet zo zijn, dan ontstaan er extra structurele loonlasten (circa €75.000).

Voor beide varianten geldt dat in de begroting van West Betuwe nog geen rekening is gehouden met de op dit moment bekende meerkosten. Dit leidt tot de volgende meerjarige effecten:

Effect VTH-bouwtaken	Incidenteel	Structureel 2020	2021	2022	2023	2024
beleggen bij WB	€ 3.900.000	€ 161.000	€ 161.000	€ 161.000	€ 161.000	€ 161.000
beleggen bij ODR	€ 40.000	€ 52.000	€ 76.000	€ 101.000	€ 113.000	€ 113.000

In de begroting van West Betuwe is ook nog geen rekening gehouden met incidentele of structurele kosten voor de implementatie van Hostmanship op de VTH-bouwtaken. Mochten die kosten gemaakt worden, dat zijn die kosten globaal gezien voor allebei de varianten gelijk.