

Format oplegger (bij voorstel/advies)



Aan: de leden van West Betuwe Beraad, BOR West Betuwe, dagelijks besturen AVRI, BWB, ODR
Van: voorzitter Stuurgroep
Datum: 30 april 2018
Onderwerp: Voorgenomen besluit van de stuurgroep n.a.v. het onderzoek Verbonden Partijen door Lysias

1 Voorgenomen besluit van de stuurgroep

IBOR-taken

1. a. Instemmen met het onderbrengen van de IBOR-taken bij de gemeente West Betuwe; dit impliceert het terughalen van de IBOR-taken van de gemeente Neerijnen (binnen- en buitendienst) bij de AVRI.
- b. Opstellen van een implementatieplan, in samenwerking met de AVRI, om de overdracht van de taken te realiseren. Hierbij wordt de mogelijkheid voor compenserende werkzaamheden voor de AVRI betrokken. Daarin zijn er twee belangrijke uitgangspunten:
 - het zo zorgvuldig mogelijk omgaan met betrokken personeel;
 - het zo laag mogelijk houden van de ontvlechtingkosten.

VTH-taken

2. a. Instemmen met het onderbrengen van de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) op het gebied van bouwen bij de ODR.
- b. Instemmen onder a. onder de voorwaarden dat:
 - ODR werkt volgens de principes van hostmanship;
 - Een scherpe taakafbakening afgesproken wordt tussen VTH (ODR) en RO (West Betuwe) waarbij de taken door de ODR zoveel mogelijk in nabijheid van de gemeentelijke organisatie worden uitgevoerd.
- c. Opstellen van een implementatieplan, in samenwerking met ODR, om de overdracht van taken en medewerkers te realiseren.

Bedrijfsvoeringstaken IM/ICT, P&O, Financiën

3. a. Instemmen met het onderbrengen van de taken op het gebied van IM/ICT (inclusief DIV), P&O en de financiële administratie bij de BWB; dit impliceert de overdracht van deze taken van de gemeenten Lingewaal en Neerijnen naar de BWB.
- b. Instemmen met het onderbrengen van de taken op het gebied van financieel beleid en financieel consulentchap bij de gemeente West Betuwe. De taken worden zo in nabijheid van de gemeente georganiseerd.
In het implementatieplan wordt dit uitgangspunt uitgewerkt voor het reeds bij BWB ondergebrachte takenpakket van financieel beleid en financieel consulentchap van Geldermalsen.

Format oplegger (bij voorstel/advies)



- c. Instemmen onder a. onder de voorwaarden dat de governance van de BWB wordt aangepast (verhelderen rol eigenaar en opdrachtgever) en scherpe productafspraken worden vastgelegd in een DVO.
 - d. Opstellen van een implementatieplan, in samenwerking met BWB, om de overdracht van taken en medewerkers te realiseren.
- 4.
- a. De voorgenomen besluiten onder de beslispunten 1 t/m 3 voorleggen voor een zienswijze van het West Betuwe Beraad en ter advisering aan de BOR.
 - b. De voor deze taken genomen besluiten periodiek evalueren.

2 Samenvatting

Op 27 november 2017 is in het West Betuwe Beraad een voorstel van de Stuurgroep besproken over het wel of niet door de gemeente West Betuwe zelf uitvoeren van taken of deze uit te laten voeren door de betrokken Verbonden Partij. Deze taken hadden betrekking op het Beheer van de Openbare Ruimte (relatie met de AVRI), de bedrijfsvoeringtaken Financiën, Personeel en Organisatie en Informatiemanagement/ICT (relatie met de BWB) en bouwregelgeving (relatie met de ODR).

Het West Betuwe Beraad heeft de Stuurgroep voorgesteld een onderzoeksopdracht te formuleren en een onafhankelijk extern adviesbureau een onderzoek te laten doen naar het wel of niet zelf uitvoeren van de genoemde taken. Dit onderzoeksvoorstel is door de Stuurgroep opgesteld, na inwinning van advies bij de BOR, en is vervolgens in het West Betuwe Beraad op 22 januari 2018 bekrachtigd.

Dit onderzoek, in de vorm van een scenarioanalyse, is uitgevoerd door Lysias Consulting group. Op 10 april 2018 heeft Lysias het onderzoeksrapport gepresenteerd aan de Stuurgroep en heeft de Stuurgroep het rapport vrijgegeven voor besluitvorming. Op 23 april 2018 is het rapport door Lysias gepresenteerd aan het West Betuwe Beraad en is het beeldvormend, met een aanzet voor oordeelsvorming, besproken. Op 24 april heeft de Stuurgroep haar voorgenomen besluit geformuleerd rekening houdend met de (inspreek)reactie van de drie betrokken Verbonden Partijen, de reactie van de BOR en de aanzet voor oordeelsvorming in het West Betuwe Beraad. Dit voorgenomen besluit is voorgelegd ter advisering aan de BOR en voor het geven van een zienswijze aan het West Betuwe Beraad. Het voorgenomen besluit is mondeling toegelicht aan en besproken met de drie Verbonden Partijen en van die gesprekken zal in het West Betuwe Beraad van 7 mei a.s. een mondelinge terugkoppeling worden gegeven. Het voorgenomen besluit wordt nog mondeling toegelicht aan de BOR in een overlegvergadering.

Het voorgenomen besluit dat nu wordt voorgelegd richt zich met name op de principekeuze voor taken zelf doen, laten doen of samendoen. Deze keuzes richten zich met name op de nabijheid en positionering van taken.

De principekeuze wordt na definitieve besluitvorming per Verbonden Partij uitgewerkt in een implementatieplan. In dat plan wordt de precieze overdracht van taken, (eventueel) medewerkers en de timing in beeld gebracht. Ook worden de nader gestelde voorwaarden aan de principekeuze geconcretiseerd.

3 Afweging voorstel

Onderstaand is voor elk van de taakgebieden de afweging om te komen tot het betreffende voorgenomen besluit weergegeven.

IBOR-taken - AVRI

De conclusie van Lysias om de IBOR-taken binnen de gemeente West Betuwe zelf uit te voeren wordt overgenomen. Dit betekent dat de IBOR-taken die door de gemeente Neerijnen zijn ondergebracht bij de AVRI teruggehaald worden.

De voornaamste argumenten daarvoor zijn:

- Invulling geven aan de “oog en oor functie” van de buitendienst voor de nieuwe gemeente: dit kan het beste worden gerealiseerd door deze medewerkers zo dicht mogelijk bij de nieuwe gemeente te positioneren.
- Betere invulling van de principes van hostmanship, dichtbij en op maat en samen met de samenleving door een eigen buitendienst: snel en flexibel kunnen inspelen op onverwachte situaties en snel (kleine) problemen kunnen verhelpen.
- Het zelf vormgeven van het gewenste beleid op de relevante werkgebieden, de voorbereiding van civieltechnische en groenprojecten en het toezicht houden op de uitvoering daarvan.

Bij het zelf uitvoeren van de IBOR-taken zal, met name als het gaat om de buitendienst, helder in beeld moeten worden gebracht welke werkzaamheden wij als gemeente zelf oppakken en welke werkzaamheden we uit besteden. Bij de laatste categorie van werkzaamheden is het goed mogelijk om daarvan ook een deel, voor zover het passend is bij hun bedrijfsvoering, bij de AVRI onder te brengen. In de huidige situatie in de gemeenten Geldermalsen en Lingewaal worden ook bepaalde taken uitbesteed aan externe partijen.

Voor het overdragen van de IBOR-taken Neerijnen van de AVRI naar de gemeente West Betuwe, wordt een implementatieplan opgesteld. Daarbij wordt de mogelijkheid onderzocht om een deel van de uit te besteden uitvoerende werkzaamheden door de AVRI uit te laten voeren. Daardoor is het wellicht mogelijk om, overeenkomstig de wens van de betrokken medewerkers van de AVRI, de transitie van de buitendienst medewerkers AVRI naar West Betuwe tot een minimum te beperken en daarmee ook de frictiekosten zo laag mogelijk te houden.

Voor de (oud) medewerkers binnendienst Neerijnen die nu werkzaam zijn bij de AVRI wordt eveneens in het implementatieplan onderzocht welke mogelijkheden er zijn om deze medewerkers geheel of gedeeltelijk binnen AVRI te behouden.

In het implementatieplan wordt het tijdsbestek waarin de transitie van taken en (eventueel) medewerkers van AVRI naar West Betuwe kan plaatsvinden, in beeld gebracht.

Format oplegger (bij voorstel/advies)



VTH-taken - ODR

De conclusie van Lysias dat scenario 3, een knip tussen intake en uitvoering, niet realistisch is wordt volledig onderschreven. Het plaatsen van de knip op een andere plek (bijvoorbeeld binnen West Betuwe regie en de andere taken bij de ODR) wordt vanwege dezelfde argumenten als niet wenselijk beschouwd.

De keuze voor scenario 1 (VTH-taken bij de gemeente) of scenario 2 (VTH-taken bij de ODR) is minder duidelijk. Voor de afweging zijn onderstaande criteria van belang:

Hostmanship

In beide scenario's moet (fors) geïnvesteerd worden in het realiseren van de principes van hostmanship. De gemeente start met het werken volgens de principes van hostmanship en de ondersteuning van de medewerkers daarin zal bij het zelf uitvoeren van de taken dichterbij zijn.

Integraliteit

De verbinding met de RO-discipline zal bij het zelf uitvoeren van taken sterker zijn vanwege de nabijheid van de disciplines. De nabijheid van milieu bij brede vergunningaanvragen pleit daarentegen voor het onderbrengen van de taken bij de ODR.

Bestuurlijke sturing

In beide scenario's worden de taken in mandaat uitgevoerd. Het is noodzakelijk om voor een goede bestuurlijke sturing duidelijke procesafspraken te maken. Maatwerk op basis van bestuurlijke keuzes is in scenario 1 makkelijker te realiseren. In Geldermalsen en Lingewaal is de ervaring opgedaan dat maatwerk ook door de ODR kan worden gerealiseerd. Hiervoor is er periodiek overleg (bv. 1 keer per 3 weken) tussen de portefeuillehouder en de ODR om het volledige overzicht van de handhavingzaken door te nemen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid bij handhaving is een bestuurlijke verantwoordelijkheid en ligt, waaronder het toepassen van bestuursdwang, bij een college en niet bij de ODR. Juist bij handhaving is de wijze waarop handhaving naar inwoners plaatsvindt cruciaal voor de relatie met inwoners. Vandaar dat hostmanship, van de eigen of de ODR-medewerkers sterke aandacht behoeft.

Wettelijke vereisten

De nieuwe gemeente West Betuwe kan met de huidige formatie niet voldoen aan de kwaliteitscriteria die landelijk zijn bepaald (voor 7 cruciale functies is het noodzakelijk dat minimaal 2 fte daar minimaal 70% van hun tijd aan besteden). Jaarlijks zal moeten worden gemotiveerd op welke wijze de gemeente aan de criteria gaat voldoen. De formatieve eisen in de kwaliteitscriteria zijn zodanig dat alleen met fors opplussen van de formatie de gemeente aan de criteria kan voldoen. Bij de ODR is die formatie wel aanwezig.

Ontwikkelkansen medewerkers

De ontwikkelkansen voor medewerkers (in verticale en horizontale zin) zijn in scenario 2 groter dan in scenario 1. Daarbij past de kanttekening dat medewerkers Lingewaal in de huidige situatie meer generalistisch werken. Dit heeft vanuit de optiek van de medewerker het voordeel van variatie. Indien de gemeente West Betuwe deze taken zelf gaat uitvoeren zal overigens ook worden gewerkt

Format oplegger (bij voorstel/advies)



met gespecialiseerde medewerkers.

Financiële gevolgen

Tussen de scenario's is er een verschil in de incidentele en structurele lasten ten nadele van het scenario zelf uitvoeren van de taken.

Regionale positionering

Tot slot is er een verschil in de score op de regionale positie zowel ten aanzien van de positie van de nieuwe gemeente binnen regio Rivierenland als ten aanzien van de impact op de ODR als GR. Op beide aspecten scoort scenario 1 (zelf doen) minder dan scenario 2 (door de ODR doen).

Werkwijze

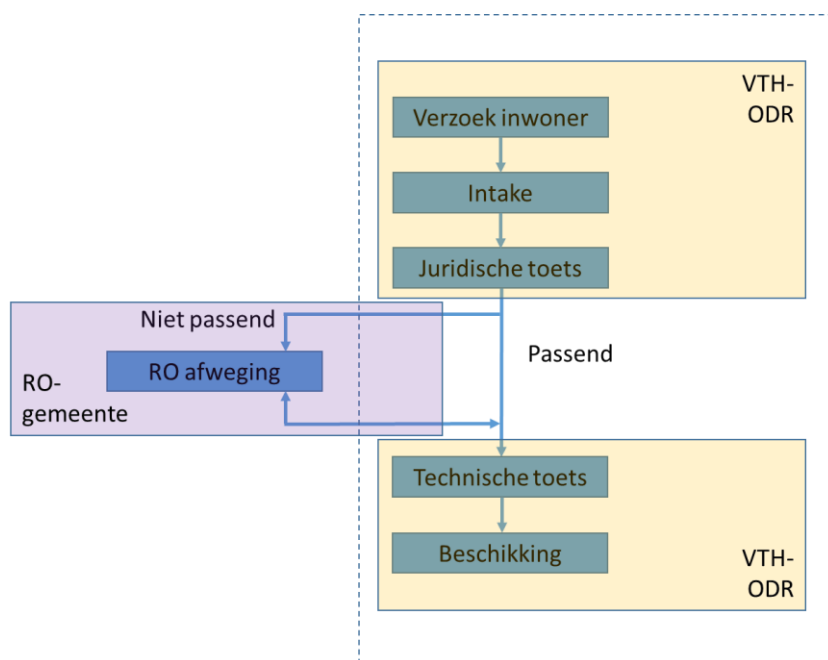
Gelet op bovenstaande overwegingen wordt de conclusie van Lysias door de Stuurgroep ondersteund om de VTH taken onder te brengen bij de ODR.

Daarbij is het van essentieel belang dat aanvragen voor vergunningen die niet passen in bestemmingsplan of andere beleidsregels direct doorverwezen worden naar de gemeente. Bij het ontvangen van een aanvraag of verzoek (of bij een eerste telefonisch contact) is op basis van een eerste scan vaak snel duidelijk of de aanvraag passend is in het bestemmingsplan. Indien daar twijfel over bestaat wordt de 'echte' intake direct in combinatie (VTH-ODR en RO-gemeente) en bij voorkeur op locatie gedaan.

Indien een aanvraag past in het bestemmingsplan kan de bouwplantoetsing en vergunningverlening door de ODR plaatsvinden. In feite is dit niets anders dan in de backoffice zorgdragen voor een snelle en adequate afhandeling van de aanvraag.

Indien de aanvraag niet passend is en de aanvraag wordt doorverwezen naar de gemeente, is het van essentieel belang om in direct contact met de aanvrager de vraag te verhelderen en met elkaar te zoeken naar de mogelijkheden om aan de wens te kunnen voldoen. In die gevallen is altijd de gemeente West Betuwe in "the lead" als het gaat om het contact met het bedrijf of de inwoner. Nadat de RO-afweging door de gemeente is afgerond, kan het reguliere vergunningstraject via de ODR worden afgerond. In onderstaand overzicht is deze werkwijze schematisch weergegeven.

Format oplegger (bij voorstel/advies)



In feite geldt hetzelfde onderscheid ook in geval van toezicht en handhaving. Indien er een bouwactiviteit wordt geconstateerd die (geheel of gedeeltelijk) strijdig is met een verleende vergunning of waarvoor geen vergunning is verleend dan dient altijd eerst getoetst te worden of het kan worden gelegaliseerd. Indien het passend is in het bestemmingsplan dan kan een regulier vergunningverleningstraject worden opgestart door de ODR. Indien dat niet het geval is wordt de afweging neergelegd bij de RO-medewerkers van de gemeente. Meestal gaat het in handhavingzaken om dit soort situaties en dan is de gemeente West Betuwe “in the lead”.

Naast het scherp afbakenen van de uitvoering van de VTH-taken en RO-taken, en dit vastleggen in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) tussen de gemeente en de ODR, is het een voorwaarde dat het dienstverleningsconcept van de gemeente West Betuwe (de principes van Hostmanship) ook door de medewerkers van de ODR wordt toegepast. Immers gedurende het vergunningverleningstraject zal er contact zijn met de aanvrager. Door de medewerkers van de ODR direct te betrekken bij de trainingen hostmanship, die voor de medewerkers van de gemeente West Betuwe worden verzorgd, kan meerwaarde worden gerealiseerd.

Voor het overdragen van de VTH-taken van de gemeente Lingewaal naar de ODR moet een implementatieplan worden opgesteld. Daarbij wordt het tijdsbestek waarbinnen de transitie plaatsvindt in beeld gebracht. In het implementatieplan wordt eveneens ingegaan op het maken van een helder onderscheid tussen de VTH-taken en de RO-taken (opstellen DVO) en de vormgeving van de principes van hostmanship door de ODR. Tevens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de ODR-medewerkers hun taken organiseren in nabijheid van de gemeente zodat er gemakkelijk contact is.

De ODR heeft aangegeven dat na de eerste 5 jaren van haar bestaan een fase aanbreekt waarin nieuwe ambities worden benoemd zoals hostmanship, gebiedsgericht werken en het aanscherpen van de taakafbakening.

Format oplegger (bij voorstel/advies)



Bedrijfsvoeringstaken (financiën, Personeel & Organisatie en IM/ICT) – BWB

De conclusie van Lysias ten aanzien van het door BWB laten uitvoeren van de betreffende taken wordt gedeeld. De taken financieel beleid en financieel consulentenschap in het taakveld Financiën vragen extra aandacht. Deze taken zijn een onlosmakelijk onderdeel van het primaire proces van de gemeente West Betuwe, denk daarbij vooral aan de producten in het kader van de P&C-cyclus en de advisering voor B&W- en raadsvoorstellen. De uitvoering van deze taken vraagt een directe nabijheid van de betrokken medewerkers in de gemeentelijke organisatie. Een goede afstemming met de financiële administratie, moet daarbij geborgd worden.

De voornaamste redenen om de taken op het gebied van IM/ICT en P&O en de overige taken op het gebied van Financiën (financiële administratie, treasury en interne controle) door BWB uit te laten voeren zijn:

- de aard van deze taken maakt het mogelijk om deze meer op afstand te plaatsen omdat ze niet direct van invloed zijn op het primaire proces en ondersteunend van aard zijn.
- De robuustheid van BWB maakt het mogelijk om de kwetsbaarheid bij de uitvoering van deze taken te verminderen, de ontwikkelkansen voor medewerkers (horizontaal en verticaal) te vergroten en de kwaliteit van de producten te verhogen.
- Het knippen van beleid (bij West Betuwe) en uitvoering (bij BWB) is niet wenselijk omdat dit negatieve gevolgen heeft voor met name de bestuurlijke sturing (eigenaar/opdrachtgever) en ambtelijke sturing.
- De hoge incidentele en met name structurele kosten van het (geheel of gedeeltelijk) zelf uitvoeren van deze taken.
- Het volledig uit BWB stappen zal de bestuurlijke verhoudingen in de regio schaden en daarmee niet bijdragen aan een krachtige regionale positionering van de nieuwe gemeente West Betuwe.

Belangrijke voorwaarden voor het door BWB laten uitvoeren van de genoemde taken is dat er heldere afspraken worden gemaakt over de governance. Momenteel wordt dit ook nader onderzocht door BWB. Dit moet bijdragen aan een helder onderscheid in de eigenaarsrol en de rol van opdrachtgever.

De principes van hostmanship gelden natuurlijk ook voor de dienstverlening tussen BWB en de nieuwe gemeente West Betuwe.

Deze aspecten moeten verder worden uitgewerkt in een implementatieplan waarbij ook de overgang van de betrokken medewerkers van Lingewaal en Neerijnen naar BWB en van BWB naar West Betuwe en het bijbehorend tijdsbestek wordt uitgewerkt.

4 Vervolgtraject

Dit voorgenomen besluit is op 30 april ter advisering voorgelegd aan de BOR en voor een zienswijze aan het West Betuwe Beraad.

Tijdens de bespreking van de zienswijze van het West Betuwe Beraad op 7 mei zal door de bestuurlijk trekker (burgemeester Staatsen) een mondelinge terugkoppeling worden gegeven van de gesprekken met de drie betrokken Verbonden Partijen.

Format oplegger (bij voorstel/advies)

De BOR geeft een eerste reactie op het voorgenomen besluit aan het West Betuwe Beraad. Het advies van de BOR aan de bestuurder WOR volgt later. Na de bespreking van de zienswijze van het West Betuwe Raad op 7 mei en na bestudering van het officiële advies van de BOR, voorgelegd door de bestuurder, zal de Stuurgroep een definitief besluit nemen.

De leden van het West Betuwe Beraad, de medewerkers van de drie gemeenten en de betrokken Verbonden Partijen worden geïnformeerd over het genomen besluit. Met de Verbonden Partijen worden afspraken gemaakt om de implementatieplannen voor de overdracht van taken op te stellen.