

Toekomst

APV en bijzondere wetten

Opsteller: projectgroep APV en bijzondere wetten

Datum: 1 september 2017

Inhoud

1. INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING.....	4
1.2 DOELSTELLING EN RESULTAAT	4
1.3 WERKWIJZE	4
2. HUIDIGE SITUATIE.....	5
2.1 TAKENPAKKET	5
2.2 PERSONEEL EN ORGANISATIE	6
2.3 FINANCIËEL.....	6
2.4 JURIDISCH KADER	7
3. CONSEQUENTIES 'STOPPEN' IN BEELD	9
3.1 PERSONELE CONSEQUENTIES.....	9
3.2 ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES.....	10
3.3 FINANCIËLE CONSEQUENTIES	11
4. ALTERNATIEVEN.....	14

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst in 2013 hebben de gemeenten De Marne, Hoogezand-Sappemeer, Stadskanaal en Vlagtwedde taken ingebracht op het gebied van de Algemeen Plaatselijke Verordening (APV) en bijzondere wetten. Daarnaast voert de Omgevingsdienst de drank- en horecatalaken uit voor de gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Stadskanaal, Vlagtwedde, Menterwolde en Haren.

De vraag is ontstaan of de Omgevingsdienst deze taken in de toekomst moet blijven uitvoeren. De aanleiding hiertoe is driedelig:

1. Uit een verkenning onder deelnemers blijkt dat meerdere gemeenten, als gevolg van gemeentelijke herindelingen, overwegen de taken op korte termijn niet meer in te brengen. Het gevolg hiervan is dat de omvang van het takenpakket hoogstwaarschijnlijk beperkt zal worden tot één gemeente.
2. De uitvoering van de APV taken is geen kerntaak van de Omgevingsdienst. Het betreft bovendien een taak die relatief veel lokale kennis en managementaandacht vraagt.
3. Per opdrachtgever zijn er maatwerkafspraken over het takenpakket dat is ingebracht. Veel opdrachtgevers blijken de uitvoering van de taak, als het bestuurlijk gevoelig ligt, graag 'dichtbij' te willen organiseren. Het hanteren van maatwerkafspraken sluit niet aan bij de uitgangspunten uit het Verbeterplan, waarin wordt gestreefd naar een efficiënte uitvoeringsorganisatie.

1.2 Doelstelling en resultaat

Het Dagelijks Bestuur heeft op 20 december 2016 opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar het stoppen met de uitvoering van APV taken en bijzondere wetten.

Het doel van het onderzoek is om de organisatorische, personele en financiële consequenties, voor zowel de Omgevingsdienst als de opdrachtgevers die de taken hebben ingebracht, in beeld te brengen zodat een besluit kan worden voorgelegd aan het Algemeen Bestuur. In het onderzoek wordt ook nader ingegaan op het alternatief, namelijk dat de Omgevingsdienst deze taak voor een beperkt aantal gemeenten blijft uitvoeren.

1.3 Werkwijze

Er is een ambtelijke projectgroep ingericht waarin de Omgevingsdienst en de betrokken deelnemers vertegenwoordigd zijn. De vertegenwoordiger van de gemeente Haren heeft, gelet op de beperkte inbreng van de taak door Haren, aangegeven niet actief in de

projectgroep te participeren. De gemeenten Menterwolde en Hoogezand–Sappemeer hebben één vertegenwoordiger afgevaardigd vanuit de fusiegemeenten Midden–Groningen.

De betrokken medewerkers en de ondernemingsraad zijn tussentijds over de voortgang van het onderzoek geïnformeerd.

2. Huidige situatie

2.1 Takenpakket

Taakafbakening

De Omgevingsdienst heeft haar werkzaamheden onderverdeeld in een viertal takenpakketten: basistaken, milieutaken, wabo taken en plustaken.

Deze plustaken betreft de uitvoering van de APV en bijzondere wetten. De diensten die hieronder vallen zijn uiteengezet in de PDC matrix, welke in het najaar van 2016 is vastgesteld in het Algemeen Bestuur. Het betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving bij onder meer:

- Het organiseren van een evenement;
- Het gebruik van openbaar gebied;
- Exploiteren van een horecabedrijf;
- Exploiteren van een kansspelbedrijf;
- Exploiteren van een sexinrichting / escortservice.

Taakomvang

In het onderstaande figuur is de ureninzet van de Omgevingsdienst in 2016 weergegeven. De ureninzet is omgerekend naar formatie op basis van de urennorm van 1350 productieve uren per fte.

Deelnemer	Productieve uren	In fte
De Marne	1.742	1,29
Hoogezand-Sappemeer	2.464	1,83
Stadskanaal	2.419	1,79
Vlagtwedde	1.732	1,28
Totaal	8.357	6,19

Naast de eigen inzet, koopt de Omgevingsdienst het toezicht op drank- en horeca in bij DEAL voor vijf gemeenten. In 2016 betrof dit 475 uur. De ureninzet is als volgt verdeeld:

- Stadskanaal, 117 uur;
- Hoogezand–Sappemeer, 115 uur;

- Haren, 89 uur;
- Vlagtwedde, 82 uur;
- Menterwolde, 73 uur.

Het contract met DEAL eindigde in 2015. In 2016 en 2017 is dit stilzwijgend verlengd.

2.2 Personeel en organisatie

Binnen de Omgevingsdienst zijn er 3 teams die zich bezighouden met APV en bijzondere wetten:

- Team Vergunningverlening, bouw en bijzondere wetten;
- Team Toezicht en handhaving, team bouw, bodem, BBK en bijzondere wetten;
- Team Advies.

De medewerkers werken niet specifiek voor één deelnemer. De inzet op het gebied van APV en bijzondere wetten is afhankelijk van de expertise van de medewerkers en prioriteiten in de werkvoorraad. Verdiepende analyse laat het volgende beeld zien:

- Vergunningverlening: de vergunningen worden door vijf medewerkers verleend. Zij houden zich vrijwel uitsluitend bezig met APV en bijzondere wetten. Hun inzet op de andere werkpakketten (basis, milieu en bouw) is beperkt. De tijdsinzet is berekend op 4,2 fte.
- Toezicht: er zijn drie toezichthouders actief op het gebied van APV en bijzondere wetten. Het betreft circa 30% van hun tijd. Voor het overige houden zij zich bezig met toezicht op milieu- en bouwactiviteiten. De totale tijdsinzet is berekend op 1 fte.
- Advies: meerdere medewerkers zijn voor een relatief klein deel van hun tijd bezig met adviezen ten behoeve van APV en bijzondere wetten. De tijdsinzet is berekend op 1 fte.

2.3 Financieel

Kosten per formatieplaats

De gemiddelde kosten voor de inzet van de betrokken medewerkers zijn hieronder op basis van de begroting 2018 uiteengezet.

Inschaling	Salaris	Overhead	Materiele kosten	Totaal per fte	Formatie	Totaal	Gem kosten per fte
Schaal 8	€ 59.882	€ 34.878	€ 4.086	€ 98.846	€ 5,27	€ 520.919	
Schaal 10	€ 75.269	€ 34.878	€ 4.086	€ 114.233	€ 0,92	€ 105.094	
Totaal					€ 6,19	€ 626.013	€ 101.133

Toelichting

- De betrokken medewerkers bij vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn ingeschaald in schaal 8. De inzet van advies betreft schaal 10.
- De overheadkosten worden in 2018 voor een deel betaald door inzet van bestemmingsreserves. Het deel dat hieruit wordt betaald is niet meegenomen in de bovenstaande weergave.

- De materiele kosten betreffen de kosten van het zaakstelsel en vervoer.

Kosten per deelnemer

Uit voorgaande tabel blijkt dat de gemiddelde kosten per fte € 101.133 zijn. Op basis van deze gemiddelde kosten zijn in de onderstaande tabel kosten per deelnemer uiteengezet. Hierbij is ook rekening gehouden met de kosten die in 2016 voor toezicht op drank en horeca zijn betaald aan DEAL.

Deelnemer	Fte	Kosten per fte	Totaal	D&H	Totaal
De Marne	1,29	€ 101.159	€ 130.504		€ 130.504
Hoogzand-Sappemeer	1,83	€ 101.159	€ 184.667	€ 8.050	€ 192.717
Stadskanaal	1,79	€ 101.159	€ 181.483	€ 8.190	€ 189.673
Vlagtwedde	1,28	€ 101.159	€ 129.757	€ 5.740	€ 135.497
Menterwolde				€ 5.110	€ 5.110
Haren				€ 6.230	€ 6.230
Totaal	6,19		€ 626.411	€ 33.320	€ 659.731

2.4 Juridisch kader

In artikel 44 van de Gemeenschappelijke Regeling staat:

1. Een deelnemer kan uit de regeling treden, met uitzondering van het Basistakenpakket, genoemd in artikel 4 van deze regeling.
2. Uittreding geschiedt wanneer meer dan de helft van het aantal deelnemers instemt met de afwikkeling van de financiële en organisatorische gevolgen hiervan.
3. Indien een deelnemer geen taken meer wil afnemen als genoemd in artikel 5 en 6:
 - a. vindt in het kader van de in het tweede lid bedoelde afwikkeling van de financiële gevolgen daarvan een toewijzing van personeel aan deze deelnemer plaats;
 - b. is er een compensatie verschuldigd voor de overige rechten en verplichtingen, waarbij de hoogte van compensatie nader wordt bepaald door het algemeen bestuur.
4. De hoeveelheid toe te wijzen personeel wordt bepaald op basis van de begroting over het jaar voorafgaand aan het jaar van uittreding.
5. Uittreden kan slechts plaatsvinden met ingang van 1 januari van het jaar, volgende op het jaar waarin de voor uittreding noodzakelijke wijziging van de regeling in werking is getreden.

In de Gemeenschappelijke Regeling is niets geregeld over een gedeeltelijke beëindiging van taken. In artikel 45 staat dat het Algemeen Bestuur beslist, waarin de Gemeenschappelijke Regeling niet voorziet.

Conclusie is dat het Algemeen Bestuur besluit of deelnemers en/of de Omgevingsdienst kunnen stoppen met de uitvoeren van de taken op het gebied van APV en bijzondere wetten. Over de afhandeling van de personele en organisatorische consequenties van dit besluit, heeft de Ondernemingsraad op grond van artikel 25 van de WOR adviesrecht. Het Georganiseerd Overleg (GO) heeft instemmingsrecht, indien het afstoten van taken personele gevolgen heeft.

3. Consequenties 'stoppen' in beeld

3.1 Personele consequenties

Als de Omgevingsdienst stopt met de uitvoering van APV taken en bijzondere wetten, dan raakt dit 6,1 formatieplaatsen en meerdere medewerkers. Met de betrokken deelnemers is besproken of hiervoor in gezamenlijkheid een oplossing gevonden kan worden. Hierbij is het voorstel de volgende uitgangspunten te hanteren:

Uitgangspunten:

1. Bij de overdracht van personeel zijn de uitgangspunten uit het sociaal statuut, zoals dat is gehanteerd bij de oprichting van de Omgevingsdienst, van kracht. Dat wil zeggen dat medewerkers terug gaan naar de deelnemers, indien zij voor meer dan 70% zich bezig houden met APV en bijzondere wetten. Medewerkers behouden hierbij hun huidige rechten als het gaat om de primaire arbeidsvoorwaarden, zoals salaris, pensioen, omvang en aard van het contract en opgebouwde dienstjaren.
2. Medewerkers worden geplaatst bij de deelnemer waar zij oorspronkelijk ook vandaan komen. De deelnemers garanderen een aanstelling op een vergelijkbaar niveau, in een functie op het gebied van APV en bijzondere wetten, eventueel in combinatie met redelijkerwijs vergelijkbare of aanpalende activiteiten .
3. Voor Midden-Groningen geldt dat zij maximaal één formatieplaats voor APV-taken ter beschikking stellen.
4. Maatwerk wordt toegepast bij de plaatsing van medewerkers, indien dit voor zowel voor de deelnemer, de medewerker en de Omgevingsdienst tot een gewenste oplossing leidt.
5. Medewerkers waarvan de inzet op het gebied van APV en bijzondere wetten kleiner is dan 70%, worden voor andere werkzaamheden binnen de Omgevingsdienst ingezet.

De afhandeling van de personele consequenties vraagt overeenstemming met het Georganiseerd Overleg. De inschatting is dat met het Georganiseerd Overleg tot overeenstemming kan worden gekomen binnen het raamwerk van de bovenstaande uitgangspunten.

Plaatsing bij deelnemers

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten worden vijf medewerkers geplaatst bij deelnemers. Het betreft de medewerkers die zich bezighouden met vergunningverlening. De plaatsing per gemeente is hieronder weergegeven.

Mdw	Deelnemer	Inschaling	FTE	FTE in uren per week
1	Stadskanaal	8	1,00	36
2	Midden-Groningen	8	0,80	28,8
3	De Marne	8	0,78	28
4	De Marne	8	0,83	30
5	Westerwolde	8	1,00	36
Totaal			4,41	

In de bovenstaande weergave is uitgegaan van een maatwerkoplossing, voor wat betreft de plaatsing van een medewerker in Westerwolde. Vlagtwedde heeft geen personeel ingebracht, maar Westerwolde krijgt bij terugname van de taken wel formatieruimte. De fusieorganisatie heeft aangegeven een functie open te stellen voor een vergunningverlener APV. Hierbij zal ook het casemanagement bij grotere evenementen onderdeel van de werkzaamheden uitmaken. Eén van de medewerkers heeft aangegeven interesse in deze functie te hebben. Westerwolde dient het nieuwe functieprofiel nog uit te werken en hiertoe een formeel besluit te nemen.

Invulling binnen de Omgevingsdienst

- Bij Toezicht en Handhaving houden drie medewerkers (1,0 fte) zich bezig met APV en bijzondere wetten. Binnen de Omgevingsdienst is er op het gebied van milieu en bouwtoezicht voldoende werk aanwezig om de vrijgekomen capaciteit anders in te vullen. Op dit moment heeft de Omgevingsdienst namelijk te maken met (extra) inhuur op toezicht.
- Ca. 1,0 fte houdt zich bezig met advies bij APV en bijzondere wetten. Binnen de Omgevingsdienst is er op het gebied van milieu- en bouwtoezicht voldoende werk aanwezig om de vrijgekomen capaciteit anders in te vullen. De betrokken adviseurs zijn ook inzetbaar op het gebied van bouwen.

3.2 Organisatorische consequenties

Omvang primair proces

Bij het stoppen met APV en bijzondere wetten daalt de primaire formatie van de Omgevingsdienst met circa 6 fte van 136 fte naar 130 fte. Dit is een daling van circa 4,5%. Ook de omvang van de ondersteuning daalt navenant. Gelet op de omvang van de daling worden geen substantiële nadelige consequenties verwacht als het gaat om robuustheid van de dienst als geheel.

Teamindeling

Het huidige team Vergunningverlening, bouw en bijzondere wetten kent in de begroting 2018 een formatie van 17,03 fte. Door te stoppen met APV en bijzondere wetten, daalt de formatie met 4,4 fte. Hiermee resteert een team met een omvang van 12,61 fte. Voor de

andere teams, Advies en Toezicht en Handhaving, zijn de organisatorische consequenties beperkt.

Naast het stoppen van APV taken spelen er nog enkele ontwikkelingen die de teamindeling raken. Het betreft onder andere 1) de inbreng van milieu- en bouwtaken door Slochteren 2) onderzoek naar stoppen met milieu en bouwtaken in Vlagtwedde en Bellingwedde 3) veranderingen als gevolg van het wijzigingsbesluit BOR. Dit najaar wordt voor 2018 de teamindeling opnieuw bepaald. Uitgangspunt bij de teamindeling is een logische clustering van taken en een gezonde span of attention.

Werkprocessen

De Omgevingsdienst werkt hard aan het verbeteren van werkprocessen. Hierbij speelt de inrichting van het zaakstelsel een belangrijke rol. Bij een besluit tot het stoppen met APV en bijzondere wetten, wordt het aantal producten en diensten van de Omgevingsdienst beperkt. Hiermee ontstaat er meer focus op het inrichten en verbeteren met werkprocessen, gericht op de basistaken, milieu- en wabo-taken.

3.3 Financiële consequenties

Het besluit tot stoppen heeft consequenties voor de deelnemersbijdrage. Ook spelen er frictie- en desintegratiekosten.

Deelnemersbijdrage

De deelnemersbijdrage van de betrokken zes deelnemers daalt met € 659.000 ten opzichte van de begroting 2018. Per deelnemer daalt de bijdrage als volgt:

o Midden-Groningen (Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde)	€ 197.827
o Stadskanaal	€ 189.673
o Westerwolde (Vlagtwedde)	€ 135.497
o De Marne	€ 130.504
o Haren	€ 6.230

Frictie- en desintegratiekosten

De frictiekosten betreft de kosten die samenhangen met het plaatsen van primair personeel en de mogelijkheid om materiele kosten te kunnen afbouwen. De desintegratiekosten hangen samen met de afbouw van de doorberekende overheadkosten.

Personeel

€ 22.000 incidenteel

De personele frictiekosten zijn beperkt aangezien alle betrokken personeelsleden geplaatst kunnen worden, danwel dat er ander werk binnen de Omgevingsdienst aanwezig is. Wel

dient rekening gehouden te worden met de afkoop van verschillen in (secundaire) arbeidsvoorwaarden tussen de deelnemer en de Omgevingsdienst. Hierover worden in het Georganiseerd Overleg afspraken gemaakt. De inschatting is dat deze verschillen klein zijn, aangezien zowel de deelnemers als de Omgevingsdienst de CAR UWO hanteren. Voor de overige arbeidsvoorwaarden sluit de Omgevingsdienst aan bij de voorwaarden die Oldambt hanteert. In totaal is er een stelpost gehanteerd van € 5.000 per fte.

Materieel

€ 18.000 structureel

De werkomvang daalt met 6,2 fte. Een deel van de materiele kosten, de vervoerskosten, hangen direct samen met de inzet van medewerkers. Echter de kosten van het zaakstelsel LOS dalen niet of nauwelijks. De kosten hiervan bedragen ca. € 3.000 per fte. Per saldo betekent het stoppen met APV en bijzondere wetten, dat er een tekort op het budget voor materiele kosten ontstaat van € 18.000.

Afbouw overhead

€ 324.000 incidenteel

Aan de medewerkers die betrokken zijn bij APV en bijzondere wetten, wordt in de begroting 2018 per fte € 35.000 overhead toegerekend. Uitgaande van 6,2 fte is dit € 216.000 op jaarbasis.

De Omgevingsdienst hanteert het uitgangspunt dat de omvang van de overhead dient mee te bewegen met de omvang van het primair proces. Dit lukt echter niet direct. Voorgesteld wordt als rekenregel te hanteren dat de overheadkosten in 3 jaar tijd worden afgebouwd.

- 75% in jaar 1
 - 50% in jaar 2
 - 25% in jaar 3
- } 150% = 1,5 jaar

Deze rekenregel is ook gehanteerd bij het berekenen van de desintegratiekosten voor de deelnemers bij de oprichting van de Omgevingsdienst.

Bij een afbouw in 3 jaar zijn de desintegratiekosten € 216.000 x 1,5 jaar = € 324.000.

4. Alternatieven

In het najaar van 2016 is er een verkenning uitgevoerd over de uitvoering van de APV taken. Op basis van de verkenning ontstond het beeld dat de betreffende gemeenten, met uitzondering van Stadskanaal, de voorkeur gaven aan het dichterbij het gemeentelijk bestuur organiseren van de taken. Herindelingen en daaruit voortkomende schaalvergroting versterkten deze voorkeur. Dit biedt de Omgevingsdienst de mogelijkheid om, in het kader van het Verbeterplan, de taakuitvoering te harmoniseren en standaardiseren. Op basis van deze informatie waren er 3 alternatieven in beeld:

1. Stoppen met APV en bijzondere wetten.
2. Doorgaan, onder de voorwaarde dat Stadskanaal (en eerder mogelijk Midden-Groningen) het volledige APV takenpakket inbrengt.
3. Doorgaan, onder de voorwaarde Stadskanaal (en eerder mogelijk Midden-Groningen) een uniform takenpakket inbrengt.

Het Dagelijks Bestuur heeft op 20 december 2016 besloten een onderzoek uit te voeren naar alternatief 1: het stoppen met APV en bijzondere wetten, waarbij nadrukkelijk de consequenties voor de Omgevingsdienst ten opzichte van de twee alternatieven in beeld gebracht dienden te worden. Dit staat in relatie tot de robuustheid van de organisatie.

Begin van dit jaar heeft de stuurgroep Midden-Groningen besloten de APV taken binnen de fusiegemeente te willen beleggen. Hiermee resteert er slechts één gemeente, Stadskanaal, die de taken mogelijk bij de Omgevingsdienst wil beleggen. Zoals uit het onderzoek naar voren komt betreft de inzet voor Stadskanaal 1,79 fte. Deze inzet is verdeeld over advies, vergunningverlening en toezicht en handhaving. De meerwaarde van deze variant is voor de Omgevingsdienst en Stadskanaal beperkt:

- Stadskanaal profiteert niet van schaal- en/of efficiencyvoordelen. Bovendien is er fysiek een afstand en een extra schakel in vergelijking tot wanneer zij zelf de taak uitvoert.
- Voor de Omgevingsdienst betekent het dat zij voor één gemeente een producten- en dienstenaanbod in stand houdt, medewerkers dient te scholen en achtervang dient te organiseren. 1,79 fte verdeeld over verschillende functies die elkaar niet overlappen, is niet robuust. Er ontstaat een specialisme dat kwetsbaar is bij o.a. ziekte. Het blijven uitvoeren van de taak sluit niet aan bij de missie en visie van de Omgevingsdienst Groningen, zoals verwoord in het Verbeterplan, waarbij de Omgevingsdienst zich richt op haar kernactiviteiten en de Basis op Orde brengt en de Klant Centraal stelt.
- Het verlenen van een APV vergunning vraagt kennis van de lokale situatie en korte lijnen met het bevoegd gezag. De Omgevingsdienst zit (per definitie) op enige afstand. Hierdoor is het des te belangrijker om als management erop te sturen dat deelnemers

tijdig en adequaat worden bediend. De taakuitvoering vraagt daardoor relatief veel managementaandacht en sturing. Deze dynamiek in het werkproces speelt niet uitsluitend bij APV en bijzondere wetten, maar typeert wel de aard van het werk.

Op grond hiervan kan ook Stadskanaal zich goed vinden in de lijn om deze taken weer in eigen beheer uit te voeren.