

Consequenties
Afbouw Wabo-takenpakket
Westerwolde

Opsteller: projectgroep Bouwtaken Westerwolde

Datum: 1 september 2017

Inhoud

1. INLEIDING.....	4
1.1 AANLEIDING	4
1.2 DOELSTELLING	4
1.3 WERKWIJZE.....	4
2. HUIDIGE SITUATIE	5
2.1 TAAKOMVANG	5
2.2 PERSONEEL.....	6
2.3 FINANCIËEL	6
2.4 JURIDISCH KADER.....	6
3. CONSEQUENTIES VOOR DE OMGEVINGSDIENST	7
3.1 PERSONELE CONSEQUENTIES	7
3.2 ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES	7
3.3 FINANCIËLE CONSEQUENTIES.....	8
4. CONSEQUENTIES WESTERWOLDE.....	10

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeenten Vlagtwedde en Bellingwedde gaan met ingang van 1 januari 2018 fuseren in de gemeente Westerwolde. Deze fusie is voor hen aanleiding om de taken die in 2013 zijn ingebracht in de Omgevingsdienst, te heroverwegen. De fusieorganisatie heeft als organisatiefilosofie om zo veel mogelijk taken zelf te blijven uitvoeren, dicht op inwoners en bedrijven. Zij hebben gevraagd of de Omgevingsdienst de consequenties in beeld wil brengen om te stoppen met het wabotaken-pakket (bouwtaken) en APV en bijzondere wetten. Om te kunnen stoppen met de uitvoering van de taken, is in artikel 44 van de Gemeenschappelijke Regeling vastgelegd dat ten minste de helft van alle deelnemers instemt met financiële, personele en organisatorische gevolgen van een dergelijk besluit.

1.2 Doelstelling

In deze rapportage is in kaart gebracht wat de personele, organisatorische en financiële gevolgen voor de Omgevingsdienst zijn als Vlagtwedde en Bellingwedde besluiten om het wabo-takenpakket niet meer af te nemen van de Omgevingsdienst.

De notitie dient als basis voor besluitvorming in het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst. Dit wordt als 'voorgenomen' besluit voorzien in het Dagelijks Bestuur van 7 september 2017 en het Algemeen Bestuur van 22 september van 2017.

1.3 Werkwijze

Gestart is met het ontleden van de huidige ureninzet. Er is in beeld gebracht wie, hoeveel tijd aan welk product besteed en welke afspraken hierover in het verleden zijn gemaakt. Ook is het juridisch kader in beeld gebracht. Met behulp van een interne projectgroep zijn vervolgens de consequenties bepaald. Waar nodig heeft hiervoor ambtelijk afstemming plaatsgevonden met de regisseurs van Vlagtwedde en Bellingwedde.

Naast de wens om in kaart te brengen wat de consequenties zijn van stoppen met het wabotaken-pakket, is er voor de gehele Omgevingsdienst een onderzoek uitgevoerd naar de toekomst van APV taken en bijzondere wetten. Deze taak is door Vlagtwedde ingebracht. Echter, deze maakt geen onderdeel uit van de reikwijdte van deze notitie. Wel is de onderlinge aansluiting van gegevens tussen beide onderzoeken getoetst.

2. Huidige situatie

2.1 Taakomvang

In de urenadministratie 2016 van de Omgevingsdienst zijn diverse producten niet één op één te herleiden naar de takenpakketten basis en milieu, wabo en APV en bijzondere wetten. Per productcategorie is de inzet nader geanalyseerd en is bepaald in welke mate de inzet is toe te rekenen aan een van de drie takenpakketten. Uit de analyse van de uren uit 2016 komt de volgende taakomvang naar voren:

Jaarrapportage 2016	Vlagtwedde	Fte	Bellingwedde	Fte	Totaal	Fte
Basis en milieu	3.984	3,0	1.594	1,2	5.578	4,1
Wabo	5.831	4,3	3.546	2,6	9.376	6,9
APV	1.795	1,3	0	0,0	1.795	1,3
Totaal	11.609	8,6	5.140	3,8	16.750	12,4

Ingebrachte formatie businessplan

De bovenstaande uren zijn vergeleken met de formatie die is ingebracht bij de start van de Omgevingsdienst.

Businessplan	Vlagtwedde	Fte	Bellingwedde	Fte	Totaal	Fte
Basis en milieu	3.199	2,4	2.295	1,7	5.494	4,1
Wabo	4.225	3,1	1.485	1,3	5.710	4,4
APV	1.836	1,4	-	0,0	1.836	1,4
Totaal	9.260	6,9	3.780	3,0	13.040	9,9

Verskil tussen werkelijke inzet en het businessplan

Een vergelijking tussen de inbreng en de realisatie 2016 laat de volgende verschillen zien:

Verskil	Vlagtwedde	Fte	Bellingwedde	Fte	Totaal	Fte
Basis en milieu	785	0,6	-701	-0,5	84	0,1
Wabo	1.606	1,2	2.061	1,3	3.666	2,5
APV	-41	-0,0	0	0,0	-41	-0,0
Totaal	2.349	1,7	1.360	0,8	3.710	2,5

Toelichting

- Uit het overzicht blijkt dat Vlagtwedde meer uren afneemt voor het basistakenpakket en de milieutaken dan zij oorspronkelijk heeft ingebracht. Bellingwedde nam daarentegen minder uren in 2016 af. Per saldo was de inzet in 2016 op het gebied van de basis- en milieutaken nagenoeg gelijk aan de oorspronkelijk inbreng.
- Voor het wabo-takenpakket heeft de Omgevingsdienst in 2016, voor zowel Vlagtwedde als Bellingwedde, meer uren gemaakt dan de formatie die beide gemeenten hebben ingebracht. Eind 2016 is in overleg getreden over deze extra inzet en zijn hierover afspraken gemaakt.

2.2 Personeel

Medewerkers werken niet specifiek voor een gemeente. De werkverdelers van de Omgevingsdienst wijzen 'zaken' toe aan een medewerker. Consequentie hiervan is dat medewerkers niet eenduidig zijn toe te wijzen aan een gemeente. Nadere analyse wijst uit dat er geen medewerker is die zich voor meer dan 70% bezighoudt met specifiek wabo-taken voor Vlagtwedde en Bellingwedde.

2.3 Financieel

In het onderstaande overzicht is in beeld gebracht hoeveel Vlagtwedde en Bellingwedde gezamenlijk betalen voor de verschillende takenpakketten. Het overzicht is gebaseerd op de begroting 2018, het onderzoek Toekomst APV en bijzondere wetten, en de urenverdeling over de takenpakketten.

Bijdrage Westerwolde	Verdeling ureninzet	Begroot 2018
Basis en milieu	49%	€ 441.000
Wabo	51%	€ 458.000
APV en bijzondere wetten	Onderzoek	€ 142.000
Totaal		€ 1.041.000

Uit het overzicht komt naar voren dat de deelnemersbijdrage van Westerwolde in 2018 iets meer is dan € 1 miljoen euro. Deze bijdrage is gebaseerd op de oorspronkelijke inbreng. Eventueel meerwerk is hierin niet meegenomen. In de afgelopen jaren heeft met name op het gebied van het wabo-takenpakket dit meerwerk zich in de praktijk voorgedaan. Voor 2016 en 2017 zijn hierover meerwerkafspraken gemaakt.

2.4 Juridisch kader

In artikel 5 en 6 van de Gemeenschappelijke Regeling staat dat deelnemers de mogelijkheid hebben naast het basistakenpakket ook het milieutakenpakket en wabo-takenpakket in te brengen in de Omgevingsdienst. In artikel 44, lid 3 staat het volgende:

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.*

3. Consequenties voor de Omgevingsdienst

In dit hoofdstuk worden de personele, organisatorische en financiële consequenties geschetst van een eventueel besluit van Westerwolde om het wabo-takenpakket zelf uit te voeren.

Bij het in kaart brengen van de consequenties, is rekening gehouden met twee lopende trajecten die leiden tot een wijziging van het takenpakket in 2018:

- Toename: inbreng milieu- en wabotaken, gemeente Slochteren.
- Afname: stoppen met APV taken en bijzondere wetten.

3.1 Personele consequenties

In de Gemeenschappelijk Regeling is vastgelegd, dat bij het terugnemen van taken er in het kader van de afwikkeling van de financiële gevolgen er een toewijzing van personeel plaatsvindt. Op basis van de analyse van de taakomvang in hoofdstuk 2 is vastgesteld dat deze toewijzing 4,4 fte personeel in het primair proces betreft.

Bij de overdracht van taken naar de Omgevingsdienst en bij het onderzoek naar de toekomst van APV taken en bijzondere wetten is het principe van 'mens volgt werk' gehanteerd. Dit blijft het uitgangspunt, zonder dat dit altijd te vertalen is naar de herkomst van de medewerker en/of de omvang van de taken die voor een deelnemer worden uitgevoerd. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de belangen van de Omgevingsdienst, de betrokken deelnemer en de medewerkers.

In dit geval heeft de Omgevingsdienst belang bij het in dienst houden van de betrokken medewerkers en heeft Westerwolde aangegeven de personeelsuitbreiding zelf in te vullen. De Omgevingsdienst krijgt, als gevolg van de inbreng van milieu- en bouwtaken uit Slochteren, meer taken dan mensen mee. De Omgevingsdienst heeft hierdoor een opgave om extra mensen aan te trekken. Op dit moment heeft de Omgevingsdienst op het gebied van bouw reeds vacatures open staan die worden ingevuld via externe inhuur. Mocht Westerwolde besluiten te stoppen met het wabo-takenpakket, dan blijft er voldoende werk over bij de Omgevingsdienst voor medewerkers op het gebied van bouw. Het stelt de Omgevingsdienst bovendien in staat om relatief dure externe inhuur terug te dringen.

3.2 Organisatorische consequenties

Omvang primair proces

Een besluit van Westerwolde om zelf bouwtaken uit te voeren, leidt tot een verlaging van maximaal 4,4 fte in het primair proces. In dat geval wijzigt de totale formatie in het primair proces naar 130,1 fte. De resterende formatieomvang is toereikend om de taken robuust te blijven uitvoeren. De totale daling van de inzet op de wabo-taken is beperkt, zeker omdat er vanuit Midden-Groningen extra taken worden ingebracht.

	Formatie
Begroting 2018	136,2
APV en bijzondere wetten	-6,1
Inbreng milieu en wabo Slochteren	4,5
<i>Subtotaal</i>	<i>134,5</i>
Overdracht Wabo-taken Westerwolde	-4,4
Totaal	130,1

Teamindeling

Het huidige team Vergunningverlening, bouw en bijzondere wetten kent in de begroting 2018 een formatie van 17,03 fte. Stoppen met APV en bijzondere wetten (-4,4 fte) en de inbreng van de wabo-taken van Slochteren (+ 1,3 fte) leidt tot een formatieomvang van 13,9 fte. Besluit Westerwolde de wabo-taken zelf uit te voeren, dan wordt een daling van de formatie voorzien van circa 1,4 fte. Hiermee resteert een formatie van circa 12,5 fte. Voor de overige teams wijzigt de formatie als gevolg van de toe- en afname van taken slechts in beperkte mate.

Uitgangspunt bij de teamindeling is een logische clustering van taken en een gezonde span of attention. De verwachte span of attention van 12,5 fte bij VVL bouw is beperkt van omvang. De teamindeling zal door het management van de Omgevingsdienst opnieuw moeten worden bepaald.

3.3 Financiële consequenties

Het besluit tot stoppen met bouwtaken heeft de volgende consequenties:

Lagere deelnemersbijdrage

De deelnemersbijdrage van Westerwolde daalt in de begroting van de Omgevingsdienst met € 458.000. Hier staat tegenover dat de dienst voor Westerwolde ook geen werkzaamheden meer hoeft uit te voeren in het kader van het wabo-takenpakket.

Eenmalige kosten

De kosten voor de beantwoording van de vraag van Westerwolde wordt geraamd op € 15.000. Deze kosten hebben betrekking op de inzet van capaciteit voor het 1) in beeld brengen van de consequenties, 2) het afstemmen met directie en management 3) het overleggen met de ondernemingsraad en het Georganiseerd Overleg 4) toelichten aan het personeel en 5) opstellen van stukken (projectplan, presentaties, notitie, beslisdocument Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur). In dit bedrag is geen rekening gehouden met aanvullende kosten om (digitale) dossiers over te dragen naar Westerwolde. In hoeverre dit een knelpunt oplevert, is afhankelijk van de uitwisseling tussen de informatiesystemen.

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.

Personele frictiekosten: door de externe inhuur terug te dringen, ontstaat er geen boventallig personeel en doen er zich geen personele frictiekosten voor. De inschatting is dat een wijziging in de teamindeling niet leidt tot extra frictiekosten.

Materiële frictiekosten: de werkomvang daalt met 4,4 fte indien Westerwolde besluit taken terug te nemen. Echter, de kosten van het zaakstelsel LOS dalen niet of nauwelijks. De kosten hiervan bedragen ca. € 3.000 per fte. Per saldo betekent dit dat afbouw van de taken door Westerwolde tot € 13.000 aan materiele frictiekosten leidt.

Afbouw overhead: aan de medewerkers in het primair proces wordt in de begroting 2018 per fte € 35.000 overhead toegerekend, exclusief eenmalige uitgaven die betaald worden uit reserves. De toegerekende overhead voor het wabo-takenpakket (4,4 fte) is €147.000. 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. De vraag is in welk tempo de Omgevingsdienst haar ondersteunde kosten kan afbouwen. Sommige kosten kunnen direct worden gereduceerd, zoals de omvang van de flexibele schil. Andere kosten kunnen niet of nauwelijks worden gereduceerd, zoals de huisvesting.

Voorgesteld wordt als rekenregel te hanteren dat de frictie- en desintegratiekosten in drie jaar tijd wordt afgebouwd. Deze rekenregel is ook gehanteerd bij de berekening van de desintegratiekosten voor de latende organisaties bij de oprichting van de Omgevingsdienst in 2013. Bij zeer substantiële wijzigingen in het takenpakket is deze rekenregel overigens niet toe te passen. Het gehanteerde afbouwschema is in dit geval als volgt:

75% in jaar 1	}	samen 150%
50% in jaar 2		
25% in jaar 3		

Bij een afbouw in 3 jaar zijn de eenmalige frictie- en desintegratiekosten $150\% \times € 160.000$ ($13.000 + 147.000$) = €240.000.

Voorstel afwikkeling financiële consequenties

De Omgevingsdienst ontvangt in 2018 € 458.000 minder aan deelnemersbijdrage, aangezien de dan gevormde gemeente Westerwolde zelf het wabo-takenpakket uitvoert. Het voorstel is dat Westerwolde de eenmalige en frictie- en desintegratiekosten betaald, zodat de Omgevingsdienst voldoende tijd krijgt om de extra kosten af te bouwen. Hiermee wordt voorkomen dat andere deelnemers nadeel (verhoging kostprijs) ondervinden van een eventueel besluit van Westerwolde om te stoppen met het wabo-takenpakket.

Consequenties	Toelichting	Financieel	Op te vangen door:
Lagere inkomsten deelnemersbijdrage	Structureel	€ 458.000	Omgevingsdienst
Eenmalige kosten	Incidenteel	€ 15.000	Westerwolde
Frictie- en desintegratiekosten	Incidenteel	€ 240.000	Westerwolde

Mocht de omgevingsdienst extra eenmalige kosten moeten maken voor de overdracht van dossiers, dan worden deze aanvullend in rekening gebracht bij Westerwolde.

4. Consequenties Westerwolde

In het hoofdstuk hiervoor zijn de personele, organisatorische en financiële consequenties voor de Omgevingsdienst geschetst. Uiteraard heeft een besluit om te stoppen met de wabo-taken ook gevolgen voor Westerwolde. Hieronder is kort aangestipt waar Westerwolde rekening mee dient te houden als zij zelf weer het wabo-takenpakket gaat uitvoeren. Het zijn zaken die binnen de Omgevingsdienst geregeld zijn.

-
1. Inrichten van systemen in eigen huis om dossiers op te slaan en te kunnen raadplegen.
 2. Voldoende personeel voor uitvoeren van de taken. Hierbij dient Westerwolde te borgen dat zij voldoet aan de kwaliteitscriteria.
 - a. Vlieguren, kritieke massa en opleiding
 - i. Zelfevaluatie
 - b. Procescriteria
 - i. Borging Big-8 (Beleid, uitvoeringsprogramma, jaarverslag)
 - ii. Toets door provincie als toezichthouder Interbestuurlijk toezicht
 3. Afstemmen met Omgevingsdienst voor omgevingsvergunningen met activiteiten uit het basistaken en milieutakenpakket.
-

Tot slot

Hoewel de Omgevingsdienst een eventueel besluit om te stoppen met het wabo-takenpakket zou betreuren, hechten wij aan een zorgvuldige overdracht van de werkzaamheden. In nauw overleg met de regisseur(s) van Westerwolde zullen wij afspraken maken voor een soepele overgang van onder meer de dossiers. Mocht Westerwolde zelf op 1 januari 2018 nog niet alles gereed hebben, dan zullen we aanvullende meerwerkafspraken maken.