

Consequenties
Inbreng basistakenpakket
Het Hogeland
Westerkwartier

Opsteller: projectgroep Businesscase Het Hogeland en Westerkwartier

Datum: 5 september 2018

Inhoud

1. INLEIDING	2
1.1 AANLEIDING	2
1.2 DOELSTELLING	2
1.3 WERKWIJZE	2
2. OMVANG IN TE BRENGEN TAKENPAKKET	3
2.1 HUIDIGE DEELNEMERSBIJDRAGE EN INZET VOOR HET HOGELAND EN WESTERKWARTIER	3
2.2 INBRENG BASISTAKEN.....	3
2.3 INBRENG SPECIALISTISCHE TAKEN.....	4
3. PERSONELE EN ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES	6
3.1 JURIDISCH KADER.....	6
3.2 OVER TE DRAGEN FORMATIE	6
3.3 CONSEQUENTIES PRIMAIR PROCES OMGEVINGSDIENST	6
4. FINANCIËLE CONSEQUENTIES	7
4.1 LAGERE DEELNEMERSBIJDRAGE.....	7
4.2 EENMALIGE PROJECTKOSTEN.....	7
4.3 FRICTIE- EN DESINTEGRATIEKOSTEN	7
4.4 SAMENVATTEND OVERZICHT	8
5. WARME OVERDRACHT	9

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2019 fuseren de gemeenten Bedum, De Marne, Eemsmond en Winsum. Zij gaan op in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Ook de gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn gaan herindelen. Zij gaan verder als de gemeente Westerkwartier.

De Omgevingsdienst kent een viertal takenpakketten: basistaken, milieutaken, wabo-taken en BRZO. Het takenpakket dat de Omgevingsdienst uitvoert verschilt voor de gemeenten.

Het Hogeland	Huidige inbreng	Westerkwartier	Huidige inbreng
Bedum	Basistaken	Grootegast	Basistaken
De Marne	Basis-, milieu- en wabo-taken	Leek	Basis- en milieutaken
Eemsmond	Basistaken	Marum	Basistaken
Winsum	Basistaken	Zuidhorn	Basis- en milieutaken

Bij beide gemeenten heeft de stuurgroep die de fusie voorbereid, besloten om met ingang van 1 januari 2019 alleen basistaken in te brengen bij de Omgevingsdienst. Om te kunnen stoppen met ingebrachte takenpakketten, is in artikel 44 van de Gemeenschappelijke Regeling (artikel 36 in de nieuwe GR) 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 notitie is in kaart gebracht wat de personele, organisatorische en financiële gevolgen voor de Omgevingsdienst zijn van het besluit van Het Hogeland en het Westerkwartier om met ingang van 1 januari 2019 alleen de basistaken in te brengen.

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 20 september 2018 en het Algemeen Bestuur van 10 oktober 2018.

1.3 Werkwijze

Het traject is dit voorjaar gestart met twee afzonderlijke werkgroepen met daarin vertegenwoordigers van de Omgevingsdienst en de nieuwe gemeente. Gedurende het traject werd duidelijk dat de uitgangspunten en wensen van de twee nieuwe gemeenten gelijk zijn. Dit heeft ertoe geleid dat er samen is opgetrokken en dat de uitkomsten van het gehele traject in deze notitie staan.

Zoals in hoofdstuk twee is toegelicht, is er momenteel nog geen eenduidige afbakening van de inrichtingen en werkzaamheden die onder de basistaken vallen. Dit heeft als consequentie dat de benodigde formatie voor de Omgevingsdienst niet op basis van een rekenexercitie is te bepalen. In de zomerperiode is er met de nieuwe gemeenten Het Hogeland en Westerkwartier een bestuurlijk overleg gevoerd om de inbreng in onderling overleg te bepalen. Het resultaat hiervan is verwerkt in deze businesscase.

2. Omvang in te brengen takenpakket

2.1 Huidige deelnemersbijdrage en inzet voor Het Hogeland en Westerkwartier

In de begroting 2019 van de Omgevingsdienst staat de deelnemersbijdrage van het Westerkwartier en Het Hogeland. Deze deelnemersbijdrage is om te rekenen naar formatie die door de Omgevingsdienst wordt ingezet. Beiden zijn weergegeven in de onderstaande tabel.

Het Hogeland	Begroot 2019	Formatie begroot 2019	Westerkwartier	Begroot 2019	Formatie begroot 2019
Bedum	€ 34.263	0,29	Grootegast	155.164	1,33
De Marne	€ 518.405	4,45	Leek	519.764	4,46
Eemsumond	€ 262.058	2,25	Marum	68.359	0,59
Winsum	€ 81.653	0,70	Zuidhorn	284.953	2,44
Totaal	€ 896.379	7,69	Totaal	€ 1.028.240	8,82

Toelichting

- Uit het overzicht blijkt dat de deelnemersbijdrage van De Marne, Leek en Zuidhorn hoger is dan de inbreng van de andere gemeenten. Dit zijn de gemeenten die naast basistaken ook milieu en/ of wabo-taken hebben ingebracht.
- Naast de reguliere inbreng heeft Eemsumond de afgelopen jaren een meerwerkopdracht afgesloten voor 0,25 fte voor het uitvoeren van aanvullende werkzaamheden.

2.2 Inbreng basistaken

Toekomst: naar een gezamenlijk ambitieniveau

Idealiter wordt de omvang van de basistaken bepaald door vast te stellen: 1) welke inrichtingen onder het basistakenpakket vallen, 2) wat het gezamenlijke ambitieniveau is en 3) door dit ambitieniveau te vertalen naar de personele capaciteit voor de Omgevingsdienst.

Op dit moment zijn de deelnemers en de Omgevingsdienst nog niet zo ver om de bovenstaande berekening te maken. De verwachting is dat er in de loop van 2019 meer duidelijkheid ontstaat.

Nu: inbreng Het Hogeland en Westerkwartier totdat gezamenlijk ambitieniveau is bepaald

Het besluit van Het Hogeland en het Westerkwartier loopt vooruit op de bovenstaande stappen. Dit betekent dat op een andere wijze de omvang van de basistakenpakket moet worden bepaald. Hiertoe zijn de volgende stappen gezet:

Stap 1: inrichtingen basistaken

Aan beide gemeenten is gevraagd om aan te geven welke inrichtingen zij beschouwen als onderdeel van het basistakenpakket.

Het Hogeland	# inrichtingen	Westerkwartier	# inrichtingen
Bedum	34	Grootegast	48
De Marne	31	Leek	106
Eemsumond	117	Marum	40
Winsum	39	Zuidhorn	46
Totaal	221	Totaal	240

Stap 2: huidige inbreng basistaakgemeenten per inrichting

Vijf van de acht betrokken gemeenten hebben alleen basistaken ingebracht. Voor deze gemeenten is de beschikbare formatie gedeeld door het aantal inrichtingen. Hiermee ontstaat een verhoudingsgetal van circa 0,02 fte (27 uur) per inrichting. Dit getal is een grove maat voor het bepalen van de historische inbreng op de basistaken. Het getal houdt bijvoorbeeld geen rekening met de complexiteit van inrichtingen.

Stap 3: een werkbaar verhoudingsgetal hanteren

In bestuurlijk overleg met beide gemeenten is afgesproken om bij het bepalen van de taakomvang uit te gaan van het verhoudingsgetal 0,023 fte (31 uur) per inrichting. Dit kent de volgende achtergrond:

- De voormalig directeur stelt in zijn analyse (besproken in de informele AB vergadering van 17 mei jl.) dat er bij de oprichting te weinig formatie is ingebracht. Ook geeft hij aan dat niet is gebleken dat de in 2016 ingeboekte efficiencykorting van 10% ook daadwerkelijk is gerealiseerd.
- De verwachting is dat bij het doorlopen van de stappen uit de routekaart diverse activiteiten en/of inrichtingen bij de Omgevingsdienst worden belegd, die de basistaakgemeenten tot nu zelf uitvoeren. Daarnaast verwacht de Omgevingsdienst dat de vertaling van de gezamenlijke risicoanalyse in prioriteiten ook leidt tot een grotere jaaropdracht voor de Omgevingsdienst.
- Bij diverse gemeenten is de vraag momenteel hoger dan in de jaaropdracht is afgesproken. Dit leidt in sommige gevallen tot meerwerk. Een te grote component meerwerk, heeft voor de planning van de personele capaciteit niet de voorkeur.

Het verhoudingsgetal van 0,023 fte per inrichting wordt gehanteerd om de inbreng van Het Hogeland en het Westerkwartier te bepalen. Deze inbreng geldt totdat er op basis van de stappen uit de routekaart er een nauwkeurige berekening kan worden gemaakt, die voor alle deelnemers geldt.

2.3 Inbreng specialistische taken

Voor de uitvoering van VTH-taken gelden kwaliteitscriteria, ongeacht welk overheidsorgaan deze uitvoert. In deze kwaliteitscriteria worden eisen gesteld aan de kritieke massa waaraan de uitvoering moet voldoen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen generieke deskundigheidsgebieden en specialistische deskundigheidsgebieden. Bij de specialistische deskundigheidsgebieden op het terrein van milieu gaat het bijvoorbeeld om expertise op het terrein van afvalwater, luchtkwaliteit, geluid en externe veiligheid.

Het Hogeland en het Westerkwartier hebben aangegeven dat zij aanvullend op de basistaken graag 0,3 fte aan specialistische expertise willen afnemen voor de overige milieutaken.

De Omgevingsdienst is graag bereid deze expertise te leveren onder de voorwaarde dat de expertise structureel wordt ingebracht en er bij de jaaropdracht een inschatting wordt gemaakt op welke expertisegebieden het jaar erop een beroep wordt gedaan. De argumenten die hieraan ten grondslag liggen zijn de volgende:

- Artikel 8 van de GR biedt de Omgevingsdienst de mogelijkheid om overige taken voor deelnemers en niet deelnemers uit te voeren.
- De GR is ervoor opgericht om als gemeenten en provincie gezamenlijk schaalvoordelen te realiseren en kwetsbaarheden te verminderen. Dit doet zich bij uitstek voor op het aspect van de specialistische taken. Een gezamenlijke uitvoering voorkomt eventuele kwetsbaarheden bij Het Hogeland en het Westerkwartier én houdt de specialismen op niveau ten behoeve van onze regio. Het waarborgt deze taakomvang van de Omgevingsdienst, waardoor de Omgevingsdienst voor de specialistische taken kan blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria.

De afspraken over de inbreng van specialistische taken worden in een dienstverleningsovereenkomst (DVO) vastgelegd.

2.4 Omvang in te brengen takenpakket

In de onderstaande figuur is de omvang van het in te brengen takenpakket weergegeven voor beide gemeenten. Tevens is aangegeven wat hiervan de consequenties zijn voor de formatie van de Omgevingsdienst.

	Het Hogeland	Westerkwartier	Totaal
Aantal inrichtingen	221	240	
Norm inrichtingen	0,023	0,023	
Inbreng formatie basistaken	5,08	5,52	
Inbreng formatie specialistische taken (DVO)	0,30	0,30	
Totaal in te brengen formatie	5,38	5,82	
Huidige formatie	7,69	8,82	
Verlies aan formatie primair proces ODG	-2,30	-3,00	-5,30

Als gevolg van de herindelingen vindt er een grenscorrectie plaats tussen de gemeenten die onderdeel uitmaken van Het Hogeland en die van het Westerkwartier. Als gevolg hiervan gaan een (beperkt) aantal inrichtingen over van Het Hogeland naar het Westerkwartier. De exacte omvang hiervan is nog niet bekend. Bij het definitief vaststellen van de inbreng wordt de bovenstaande berekening hiervoor gecorrigeerd.

3. Personele en organisatorische consequenties

3.1 Juridisch kader

- In de GR is in artikel 44 (artikel 36, nieuwe GR) vastgelegd, dat bij het terugnemen van taken er in het kader van de afwikkeling van de financiële gevolgen er een toewijzing van personeel plaatsvindt.
- In het Algemeen Bestuur van 5 juli 2018 zijn nadere spelregels vastgesteld over de overgang van personeel. Hierin is aanvullend besloten dat:
 - 1) formatie zodanig wordt afgerond dat de medewerkers met hun volledige aanstellingsomvang over kunnen naar een deelnemer;
 - 2) onder 'personeel' tevens vacatureruimte wordt verstaan behorende bij de functies die overgaan.

3.2 Over te dragen formatie

Op basis van de analyse van de taakomvang in hoofdstuk twee gaan er 5,3 formatieplaatsen in het primair proces verloren bij de Omgevingsdienst, waarvan:

- 2,3 fte voor Het Hogeland;
- 3,0 fte voor het Westerkwartier.

De Omgevingsdienst draagt bij beide gemeenten geen personeel over, maar vacatureruimte. Hiervoor zijn een drietal argumenten:

- 1) De arbeidsmarkt is krap en op specifieke functies heeft de Omgevingsdienst moeite om geschikt personeel te vinden.
- 2) De Omgevingsdienst stuurt er actief op om de balans tussen vast en inhuur te herstellen. Met de overdracht van vacatureruimte gaan er geen vaste medewerkers over en wordt de inhuur verder teruggebracht.
- 3) De Omgevingsdienst komt uit een roerige periode en wil vanuit rust verder bouwen aan de organisatie. De onduidelijkheid die een plaatsingsproces met zich meebrengt, draagt hier niet aan bij.

3.3 Consequenties primair proces Omgevingsdienst

- De overdracht van taken leidt tot een verlies aan formatieplaatsen bij alle teams in het primair proces, met uitzondering van het team BRZO.
- Het management team van de Omgevingsdienst heeft geconstateerd dat er voldoende vacatureruimte binnen de organisatie is om de reductie in taken in het primair proces op te vangen.
- Op basis van de jaaropdrachten 2019 bepaalt het management team dit najaar de exacte formatie per team. Hierbij wordt definitief bepaalt hoe de formatiereductie van 5,3 fte wordt verdeeld over de teams.

4. Financiële consequenties

Voorgesteld wordt om dezelfde spelregels te hanteren als bij de businesscases van vorig jaar. De spelregels en de uitkomsten staan hieronder. De bedragen zijn afgerond op € 1.000.

4.1 Lagere deelnemersbijdrage

Doordat Het Hogeland en het Westerkwartier alleen basistaken inbrengen daalt de deelnemersbijdrage van beide gemeenten. De daling betreft de formatie die overgaat, inclusief de toegerekende overhead. De nieuwe deelnemersbijdrage staat in het overzicht.

	Het Hogeland		Westerkwartier	
Huidige bijdrage ODG	€ 896.000		€ 1.028.000	
Overdracht taken	€ -238.000		€ -310.000	
Formatie	2,30		3,00	
- schaal 9, eind periode	70%	€ 71.000 € -114.000	€ 71.000	€ -149.000
- schaal 8, eind periode	30%	€ 62.000 € -43.000	€ 62.000	€ -56.000
Overhead	€ 35.000 € -81.000		€ 35.000	€ -105.000
Nieuwe bijdrage ODG	€ 658.000		€ 718.000	

4.2 Eenmalige projectkosten

De eenmalige kosten worden geraamd op € 15.000 per gemeente. Deze kosten hebben betrekking op de inzet voor 1) het in beeld brengen van consequenties, 2) het afstemmen met directie en management 3) het overleggen met de OR en het GO 4) informeren van personeel en 5) het opstellen van stukken (projectplan, presentaties, notitie, beslisdocument Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur). Hierbij is geen rekening gehouden met eventuele aanvullende kosten om (digitale) dossiers over te dragen. Afhankelijk van de huidige wijze van dossiervorming bij de gemeenten, leidt dit tot mogelijk tot aanvullende kosten.

4.3 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 vacatureruimte over te dragen, ontstaat er geen boventallig personeel en doen er zich geen personele frictiekosten voor. De inschatting is dat een wijziging van formatie tussen de teams niet leidt tot extra frictiekosten.

Materiële frictiekosten: de werkomvang daalt met 5,3 fte, echter de kosten van het zaakstelsel LOS dalen niet of nauwelijks. De kosten hiervan bedragen ca. € 2.000 per fte. Voorgesteld wordt om bij deze kosten – net als bij de afbouw van overhead – uit te gaan van een afbouw in 3 jaar (zie navolgende alinea). Per gemeente zijn de kosten:

- Het Hogeland: € 2.000 x 2,3 x 1,5 = € 7.000
- Westerkwartier: € 2.000 x 3 x 1,5 = € 9.000

Afbouw overhead:

Aan iedere formatieplaats in het primair proces wordt in de begroting 2019 per € 35.090 overhead toegerekend. Door de overdracht van 5,3 fte formatie, ontbreekt dekking van € 186.000. Deze is als volgt uit te splitsen:

- Het Hogeland: 2,3 fte x € 35.090 = € 81.000
- Westerkwartier: 3,0 fte x 35.090 = € 105.000

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. Voorgesteld wordt als rekenregel te hanteren dat de 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 en bij de voorgaande businesscases. Bij zeer substantiële wijzigingen in het takenpakket is deze rekenregel overigens niet toe te passen. Het gehanteerde afbouwschema is als volgt:

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

Bij een afbouw in 3 jaar zijn de desintegratiekosten als volgt:

- Het Hogeland: € 81.000 x 1,5 = € 121.500
- Westerkwartier: € 105.000 X 1,5 = € 157.500
- Totaal: € 279.000

4.4 Samenvattend overzicht

De Omgevingsdienst ontvangt in 2019 € 548.000 minder aan deelnemersbijdragen, aangezien Het Hogeland en het Westerkwartier alleen de basistaken inbrengen. Het voorstel is dat beide gemeenten de eenmalige en frictie- en desintegratiekosten betalen, zodat de Omgevingsdienst tijd krijgt om kosten af te bouwen. Hiermee wordt voorkomen dat andere deelnemers nadeel (verhoging kostprijs) ondervinden van het besluit om te stoppen met de uitvoering van de takenpakketten in De Marne, Zuidhorn en Leek.

Consequenties	Toelichting	Financieel	Op te vangen door:
Lagere inkomsten deelnemersbijdrage	Structureel	€ 238.000	Omgevingsdienst
Eenmalige kosten	Incidenteel	€ 15.000	Het Hogeland
Materiele frictiekosten	Incidenteel	€ 7.000	Het Hogeland
Desintegratiekosten	Incidenteel	€ 121.500	Het Hogeland

Consequenties	Toelichting	Financieel	Op te vangen door:
Lagere inkomsten deelnemersbijdrage	Structureel	€ 310.000	Omgevingsdienst
Eenmalige kosten	Incidenteel	€ 15.000	Westerkwartier
Materiele frictiekosten	Incidenteel	€ 9.000	Westerkwartier
Desintegratiekosten	Incidenteel	€ 157.500	Westerkwartier

5. Warme overdracht

De Omgevingsdienst hecht aan een zorgvuldige overdracht van de werkzaamheden.

In nauw overleg met de regisseur(s) van Het Hogeland en Westerkwartier maken wij dit najaar afspraken over een soepele overgang van taken. Mochten de gemeenten op 1 januari 2019 nog niet alles gereed hebben, dan zullen we aanvullende meerwerkafspraken maken over de tijdelijke uitvoering van werkzaamheden.