

Impact overdracht bouwtaken

Versie: definitief, 7 november 2022

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Midden-Groningen heeft aangegeven te overwegen de bouwtaken zelf uit te gaan voeren. De gemeente wil hiertoe een principebesluit nemen. Inmiddels zijn zowel het bestuur als de medewerkers van de ODG over het voornemen van de gemeente Midden-Groningen geïnformeerd. Om tot een afgewogen besluit te kunnen komen is besloten een businesscase op te stellen.

1.2 Doel en resultaat

Het doel van de businesscase is om inzicht te bieden in:

1. De omvang van het takenpakket dat teruggaat.
2. De organisatorische, personele en financiële impact voor de ODG en haar deelnemers.
3. De wijze van overdracht van taken en personeel.
4. De benodigde compensatie voor het opvangen van frictiekosten.
5. De wijze waarop het besluitvormingsproces het best kan worden georganiseerd.

Belangrijk vertrekpunt bij het opstellen is dat de Omgevingsdienst de bouwtaken niet alleen uitvoert voor de gemeente Midden-Groningen, maar ook voor de gemeente Stadskanaal en de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe. Als Midden-Groningen de taken niet meer afneemt, dan is de ODG onvoldoende robuust om de taken voor de gemeente Stadskanaal en de provincies uit te voeren. Een besluit van Midden-Groningen om de taken niet meer in te brengen, heeft daarmee ook consequenties voor de andere opdrachtgevers.

De businesscase dient als onderlegger voor het nemen van principebesluiten in de gemeente Midden-Groningen, de gemeente Stadskanaal en in het bestuur van ODG. De businesscase geeft inzicht in keuzes en consequenties voor het totale proces. Ieder bestuursorgaan heeft daarin een eigen bevoegdheid om besluiten te nemen.

1.3 Leeswijzer

In het navolgende hoofdstuk wordt de omvang van het bouwtakenpakket uiteengezet. Hoofdstuk drie gaat in op de impact van een eventueel besluit van Midden-Groningen om de taak niet meer bij de ODG te beleggen en terug te nemen. Vervolgens schetst hoofdstuk vier de acties die nodig zijn om de taken en het bijbehorende personeel ook daadwerkelijk over te kunnen dragen. In hoofdstuk vijf zijn de frictiekosten in beeld gebracht, waarna de rapportage eindigt met de benodigde stappen in de besluitvorming.

2. Omvang bouwtakenpakket

2.1 Bouwtaken

Wat in de volksmond de 'bouwtaken' worden genoemd, is in artikel 6 van de Gemeenschappelijke Regeling gedefinieerd als het 'Wabo-takenpakket'. Hieronder vallen alle vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken betreffende activiteiten in het kader van de Wabo en de daaruit voortvloeiende regelgeving, die niet zijn opgenomen in het basistaken- of milieutakenpakket.

In de onderstaande tabel is de omvang van de bouwtaken weergegeven voor de begroting 2023. De omvang van de bouwtaken is bepaald aan de hand van de (concept)jaaropdracht 2023. Bij enkele producten en diensten is op voorhand niet duidelijk of dit inzet voor bouw of milieu betreft. Dit betreft de inzet op meervoudige aanvragen en juridische dienstverlening. Bij deze producten en diensten is op basis van ervaringscijfers een inschatting gemaakt voor de verdeling van de inzet.

Tabel 1: begroting 2023 met uitsplitsing bouwtaken

Begroting 2023	Milieutaken	Bouwtaken	Collectief	Overhead	Totaal	Zachte landing	Deelnemersbijdrage
VTH							
Midden-Groningen	€ 1.193.000	€ 1.014.000	€ 294.000	€ 1.050.000	€ 3.663.000	€ 102.000	€ 3.765.000
Stadskanaal	€ 556.000	€ 454.000	€ 135.000	€ 483.000	€ 1.684.000	€ -22.000	€ 1.662.000
Provincie Groningen	€ 2.034.000	€ 115.000	€ 272.000	€ 973.000	€ 3.394.000	€ 202.000	€ 3.596.000
Overige deelnemers	€ 4.067.000	€ 36.000	€ 557.000	€ 1.989.000	€ 6.649.000	€ -276.000	€ 6.373.000
Brzo Noord	€ 3.810.000	€ 173.000		€ 1.525.000	€ 5.508.000		€ 5.508.000
Meerwerk & projecten	€ 837.000	€ 187.000			€ 1.024.000		€ 1.024.000
Overige baten	€ 278.000				€ 278.000		€ 278.000
Totaal	€ 12.775.000	€ 1.979.000	€ 1.258.000	€ 6.020.000	€ 22.727.000	€ 6.000	€ 22.734.000

Uit de tabel blijkt dat de bouwtaken een begrote omvang kennen van bijna € 2 miljoen. Iets meer dan de helft van de omzet heeft betrekking op de inzet voor Midden-Groningen. Een kwart van de omzet heeft betrekking op de inzet voor Stadskanaal. De overige inzet heeft betrekking op verschillende opdrachtgevers:

- VTH: zes procent van de bouwtaken heeft betrekking op werkzaamheden voor de provincie Groningen. De overige deelnemers kopen voor € 36.000 specialistisch advies in. Het betreft advies op het gebied van constructieve veiligheid voor Het Hogeland en cultuurhistorie voor Westerwolde.
- Brzo Noord: voor de drie noordelijke provincies voert de ODG de BRIKS taken uit (bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloop) uit. De omvang hiervan is in 2023 begroot op € 173.000
- Meerwerk & projecten: in de begroting van de ODG is meerwerk geraamd. Hiervan heeft circa € 187.000 betrekking op bouwtaken. De opdrachtgevers verschillen per jaar. De afgelopen jaren zijn er met zowel Midden-Groningen als Stadskanaal meerwerkafspraken gemaakt, maar er is meerwerk verricht voor opdrachtgevers buiten de provincie.

2.2 Collectieve taken

Onder de collectieve taken valt de inzet van de ODG op het gebied van ketentoezicht, (product) ontwikkeling, opleiding & coaching, piket, strafrecht en wet- en regelgeving. Deze inzet op deze producten verandert niet als de bouwtaken niet meer door de ODG worden uitgevoerd. Uitzondering hierop betreft de (extra) inzet op opleiding en coaching. Indien de bouwtaken verdwijnen bij de ODG, dan is er minder opleiding en coaching nodig.

In de onderstaande tabel is de omvang hiervan berekend voor de bouwtaken. Hierbij is uitgegaan van de verhouding bouwtaken ten opzichte van milieutaken uit tabel 1.

Tabel 2. Omvang collectieve taken op het gebied van bouw

Collectieve taken	Begroting 2023	
Opleiding en coaching	€	344.000
Inzet voor bouwtaken totaal	€	59.000
Inzet voor bouwtaken Midden-Groningen	€	29.000

2.3 Overheadkosten

Overheadkosten betreffen de kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van het primaire proces. Denk hierbij aan management, huisvesting, financiën, personeelszaken e.d. In de deelnemersbijdrage worden de overheadkosten toegerekend aan de opdrachtgever naar rato van de omvang van de jaaropdracht. In de tabel hieronder staat hoe groot het aandeel van de overheadkosten is dat betrekking heeft op de bouwtaken.

Tabel 3. Aandeel overhead, toe te rekenen aan bouwtaken

Begroting 2023	Overhead, aandeel bouw	
VTH		
Midden-Groningen	€	426.000
Stadskanaal	€	192.000
Provincie Groningen	€	46.000
Overige deelnemers	€	15.000
Brzo Noord	€	66.000
Totaal	€	745.000

2.4 Totaalbeeld

In de onderstaande tabel is samengevat weergegeven wat de omvang van de bouwtaken en de daarmee samenhangende kosten is voor de gezamenlijke opdrachtgevers en specifiek voor Midden-Groningen.

Tabel 4. Samenvattend overzicht omvang bouwtaken

Begroting 2023	Bouwtaken totaal	Aandeel Midden-Groningen
Bouwtaken	€ 1.979.000	€ 1.014.000
Collectieve taken	€ 59.000	€ 29.000
Overhead	€ 745.000	€ 426.000
Totaal	€ 2.783.000	€ 1.469.000

3. Impact voor ODG en haar deelnemers

3.1 Takenpakket

De inbreng van bouwtaken door Midden-Groningen is wezenlijk voor een robuuste uitvoering van de bouwtaken voor Stadskanaal, de drie provincies en andere opdrachtgevers. Een besluit van Midden-Groningen om de taken niet meer in te brengen, heeft daarmee ook consequenties voor de andere opdrachtgevers.

De voorwaarden voor een robuuste uitvoering van VTH taken zijn vastgelegd in de Verordening kwaliteit VTH-Groningen. Zonder de inbreng van de taken door Midden-Groningen is de ODG op de generieke deskundigheidsgebieden 2) vergunningverlening bouw en 4) toezicht en handhaving bouw kwetsbaar en wordt het lastig om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen. Te meer omdat, als gevolg van de Wet kwaliteitsborging bouw, een deel van de taken wordt overgedragen naar de markt. Op de specialistische deskundigheidsgebieden 14) brandveiligheid, 15) constructieve veiligheid en 27) cultuurhistorie resteert er onvoldoende omvang om aan de kwaliteitscriteria te voldoen.

Aangezien de ODG zonder inbreng van taken door Midden-Groningen kwetsbaar wordt op de generieke deskundigheidsgebieden en niet meer kan voldoen aan de kwaliteitscriteria op specialistische deskundigheidsgebieden, zal de ODG het Algemeen Bestuur adviseren om de bouwtaken niet meer zelf uit te voeren.

Taakuitvoering voor Stadskanaal en overige gemeenten

Het is voor de gemeenten facultatief om de bouwtaken bij de ODG te beleggen. Indien het Algemeen Bestuur besluit om de bouwtaken te schrappen als takenpakket, dan zal de gemeente Stadskanaal op zoek moeten gaan naar een alternatief om de taak te organiseren. Dit geldt ook voor de overige gemeenten die taken bij de ODG hebben belegd. Echter voor deze gemeenten is de inzet en daarmee ook de organisatorische gevolgen beperkt.

Taakuitvoering voor de drie noordelijke provincies

De ODG is bij wet aangewezen als uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van taken voor Brzo- en RIE4-bedrijven voor de provincie Groningen, Fryslan en Drenthe. De uitvoering van de bouwtaken voor deze bedrijven maakt deel uit van het takenpakket dat de provincies verplicht bij de ODG hebben ondergebracht. De Omgevingsdienst is ervoor verantwoordelijk deze taak goed te organiseren. Concreet betekent dit dat de Omgevingsdienst in overleg met de drie provincies op zoek zal gaan naar een partner om een adequate uitvoering van deze bouwtaken te borgen.

3.2 Personeel

Vooraf

De keuze om de bouwtaken te schrappen als takenpakket dat de ODG haar opdrachtgevers kan aanbieden heeft een grote impact op de betrokken medewerkers en de gehele organisatie. Voor de medewerkers en de ODG is het essentieel dat er een zorgvuldig, maar ook vlot besluitvormingsproces plaatsvindt. Hoe langer de onzekerheid voortduurt, hoe lastiger het in deze krappe arbeidsmarkt is om de bestaande dienstverlening goed voor te zetten.

Formatie bouwtaken

In het onderstaande overzicht staat de (voor 2023) begrote formatie in het primair proces die de ODG inzet voor de verschillende opdrachtgevers. De formatie is tevens onderverdeeld naar de teams binnen de ODG die zich met de uitvoering van de bouwtaken bezighouden.

Tabel 5. Begrote formatie bouwtaken ODG

Inzet ODG voor bouw	Bouw	Advies	TH BABC	Primair ond.	Totaal
Jaaropdracht					
Midden-Groningen	8,9	1,4	1,1	0,2	11,6
Stadskanaal	4,0	0,6	0,5	0,1	5,2
Provincie Groningen	1,1	0,2	0,1	0,0	1,3
Overige deelnemers	0,3	–	0,1	–	0,5
Correctie ondersteuning	–1,3	–0,2	–0,2	1,7	–
Totaal	13,1	1,9	1,7	1,9	18,5
Collectieve taken					
Opleiding en coaching	0,4	0,1	0,1	0,1	0,6
Brzo	1,8	–	–	0,2	2,0
Meerwerk & projecten	1,2	0,7	–	0,2	2,1
Inzet in formatie	16,5	2,7	1,7	2,3	23,3

Uit het overzicht blijkt dat de formatie voor bouwtaken in 2023 is begroot op 23,3 fte. Hiervan is 11,6 fte beschikbaar voor de jaaropdracht Midden-Groningen. Daarnaast heeft een deel van de uren voor opleiding en coaching en het meerwerk betrekking op inzet voor Midden-Groningen.

Bezetting bouwtaken

- Voor het team Bouw geldt dat momenteel 13,2 fte bezet is met vaste medewerkers, voor het resterende formatiebudget (4,3 fte) wordt ingehuurd.
- Bij de teams Advies, TH BABC en de primaire ondersteuning heeft iedereen een vast contract.

Overhead

In het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet dat voor de uitvoering van de bouwtaken € 745.000 aan overhead wordt toegerekend; voor alleen Midden-Groningen betreft dit € 426.000. Circa twee-derde van deze overhead betreft de inzet van personeel. Het betreft hier functies op het gebied van management, secretariaat, financiën, P&O, ICT, communicatie en facilitaire zaken. De inzet op deze functies is, afgezien van de managementfunctie binnen het team Bouw, niet direct te relateren aan de bouwtaken.

Afbouw van formatie in de overhead kan door ambities bij te stellen en te bezuinigen. Een deel van de impact kan worden beperkt doordat andere taken van de Omgevingsdienst naar verwachting groeien. Dit betreft o.a. de inbreng van basistaken onder de Omgevingswet en de extra inzet op energietoezicht die wordt gefinancierd door het Rijk.

3.3 Structurele financiële effecten

Indien Midden-Groningen besluit de bouwtaken niet meer in te brengen én het Algemeen Bestuur vervolgens besluit om het bouwtenpakket, waarvan Stadskanaal de enige resterende afnemer is, niet meer aan te bieden, dan leidt dat tot de volgende structurele effecten:

1. Lagere deelnemersbijdrage van Midden-Groningen, Stadskanaal;
2. De omgevingsdienst zal de bouwten voor de provincies anders moeten organiseren;
3. De omvang van het meerwerk gaat omlaag;
4. Dekking voor de overhead valt weg.

Voor de incidentele effecten wordt verwezen naar hoofdstuk vijf: Frictiekosten. In het onderstaande overzicht staat de omvang van de eerste drie structurele financiële effecten.

Tabel 6. Structurele financiële effecten ODG

1. Verlagen deelnemersbijdrage VTH	Jaaropdracht	Collectief	Overhead	Totaal
Midden-Groningen	€ -1.014.000	€ -112.000	€ -426.000	€ -1.552.000
Stadskanaal	€ -454.000	€ -50.000	€ -192.000	€ -696.000
Overige deelnemers	€ -36.000	€ 104.000	€ -15.000	€ 53.000
Subtotaal	€ -1.504.000	€ -58.000	€ -633.000	€ -2.195.000
2. Inkopen / anders organiseren	Jaaropdracht	Collectief	Overhead	Totaal
VTH provincie Groningen	€ -115.000		€ -46.000	€ -161.000
BRZO Noord	€ -173.000		€ -66.000	€ -239.000
Subtotaal	€ -288.000	€ -	€ -112.000	€ -400.000
3. Verlagen meerwerk en projecten				
Meerwerk	€ -187.000	€ -	€ -	€ -187.000
Totaal	€ -1.979.000	€ -58.000	€ -745.000	€ -2.782.000

Toelichting:

- De jaaropdracht voor Midden-Groningen en Stadskanaal (en overige deelnemers) gaat met ca. € 1,5 miljoen omlaag.
- De bijdrage aan de collectieve taken gaat met € 58.000 omlaag, doordat er minder opleiding en coaching nodig is. Door het stoppen met de bouwtaken ontstaat er een herverdeeffect. De collectieve taken worden in dat geval namelijk alleen omgeslagen over de milieutaken. Het aandeel van Midden-Groningen en Stadskanaal gaat hierdoor met € 112.000 en respectievelijk € 50.000 omlaag. De bijdrage van de andere deelnemers gaat met in totaal € 104.000 omhoog.
- Naar rato van de afname van de jaaropdracht bouwtaken gaat ook de overheadbijdrage omlaag.
- Inkopen / anders organiseren: het budget dat beschikbaar is voor de uitvoering van de bouwtaken voor de drie provincies blijft gereserveerd om het werk elders in te kopen / anders te organiseren.
- Verlagen meerwerk en projecten: een relatief groot aandeel van het meerwerk heeft betrekking op de bouwtaken. Dit meerwerk vindt niet meer plaats en het begrote budget wordt afgebouwd.

Dekking overheadkosten valt weg

Het afbouwen van de bouwtaken betekent dat voor bijna € 2,8 miljoen aan werk verdwijnt of anders georganiseerd moet worden. Hiermee valt ook voor € 745.000 aan inkomsten weg ter dekking van de overheadkosten.

Uit nadere analyse blijkt dat de ODG een deel van de wegvallende dekking voor overheadkosten kan opvangen door de groei van taken (o.a. basistaken Omgevingswet en energietoezicht). Daarnaast kan er de komende jaren bezuinigd worden door vacatures niet in te vullen en het budget voor werkplek-gerelateerde kosten te verlagen. Na deze maatregelen resteert er vanaf 2025 een beperkt tekort van ca. € 50.000 tot € 100.000. Kortom; het beeld is dat de ODG de afbouw van de overheadkosten nagenoeg geheel opvangen, mits de verwachte groei van taken zich ook daadwerkelijk voordoet.

4. Overdracht taken en personeel

4.1 Overdracht taken

Uitgangspunt voor de overdracht van de taken is dat dat op een wijze gebeurt waarbij inwoners en bedrijven zo min mogelijk knelpunten in de dienstverlening ervaren. In dat kader moeten er tijdige en pragmatische werkafspraken gemaakt worden over:

- Overdracht lopende zaken;
- Datamigratie;
- Communicatie naar inwoners en bedrijven.

De ervaring met voorgaande businesscases is dat de overdracht van taken in een tijdsbestek van circa drie maanden te organiseren is. Voorwaarde is dat Midden-Groningen en eventueel Stads kanaal de nieuwe organisatie adequaat hebben ingericht om de taken ook daadwerkelijk over te kunnen nemen.

Nadat het (voorgenomen) besluit is genomen om de bouwtaken over te dragen, ontstaat er een overgangperiode. Gedurende de overgangperiode worden zaken nog door de Omgevingsdienst afgehandeld, maar is al wel duidelijk dat de taakuitvoering op termijn wordt afgebouwd. Afhankelijk van de ontwikkelingen binnen de Omgevingsdienst heeft dit mogelijk gevolgen voor het tempo waarin zaken kunnen worden afgehandeld. De Omgevingsdienst zal de betrokken opdrachtgevers gedurende de overgangperiode maandelijks informeren over de werkvoorraad.

Ten aanzien van de overdracht van taken zien wij twee specifieke aandachtspunten:

1. Met ingang van 1 juli 2023 gaat de ODG op een nieuw VTH-systeem. Mocht Midden-Groningen besluiten de bouwtaken terug te nemen, dan is het logisch om daar bij het opzetten en vullen van het VTH-systeem tijdig rekening mee te houden.
2. In november wordt duidelijk wat de invoeringsdatum van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) wordt. Beide wetten leiden tot verandering van taken en werkprocessen. Het is niet wenselijk om vanuit de ODG veel tijd te (moeten) stoppen in het starten met de uitvoering van deze wetten als de uitvoering kort erna wordt overgedragen.

4.2 Overdracht personeel

Uitgangspunt vanuit de gemeenschappelijke regeling is dat met de overdracht van taken, ook personeel van een vergelijkbare omvang mee over gaat. In voorkomende gevallen kan de keuze worden gemaakt dat de afbouw van inhuur (deels) volstaat. In eerdere businesscases zijn medewerkers overgedragen die voor de oprichting van de Omgevingsdienst werkzaam waren voor de betreffende deelnemer(s). Deze werkwijze is nu niet toepasbaar. Inmiddels is er negen jaar verstreken tussen de oprichting van de ODG en het ijkmoment voor een eventuele overgang van taken. Door personele wisselingen en wijzigingen in functies en taken is er geen relatie meer tussen de uitvoering van de bouwtaken en medewerkers die destijds zijn overgekomen van de voorgangers van de (fusie)gemeente Midden-Groningen. Dit betekent dat er een andere oplossing moeten worden gezocht om tot een passend plaatsingsproces te komen. Over de opzet van het plaatsingsproces, eventueel met sociaal plan, is overeenstemming met de vakbonden in het Lokaal Overleg vereist.

De invulling van het plaatsingsproces is afhankelijk van vervolgkeuzes die de Omgevingsdienst en Stads kanaal maken indien Midden-Groningen het voornemen uitspreekt de taken terug te nemen. Hoe meer samenhang er in keuzes ontstaat, hoe makkelijker de ontvlechting en hoe efficiënter het plaatsingsproces. Mochten Midden-Groningen en Stads kanaal er bijvoorbeeld voor kiezen om gezamenlijk de bouwtaken te gaan uitvoeren, dan is het ook makkelijker om tot een efficiënt plaatsingsproces te komen.

5. Compensatie voor frictiekosten

5.1 Juridisch kader / uitgangspunten

Indien de bouwtaken niet meer worden uitgevoerd dan moeten er kosten worden gemaakt om personeel over te dragen, en om overhead en materiele kosten af te bouwen. In de gemeenschappelijke regeling is hierover het volgende bepaald:

Artikel 36 Frictiekosten

1. Indien de Omgevingsdienst Groningen de takenpakketten als bedoeld in de artikelen 5 tot en met 8 op grond van een besluit van het algemeen bestuur aanpast of een pakket niet meer (geheel) aanbiedt draagt de Omgevingsdienst Groningen de daarmee gepaard gaande frictiekosten.
2. Indien de Omgevingsdienst Groningen de takenpakketten als bedoeld in de artikelen 5 tot en met 8 aanpast als gevolg van een beleidswijziging die door deelnemers wordt bepaald dragen de betreffende deelnemers de daarmee gepaard gaande frictiekosten.
3. Het algemeen bestuur stelt uiterlijk 1 januari 2019 de uitgangspunten voor het berekenen van frictiekosten vast. Gelijktijdig stelt het algemeen bestuur de procedure vast voor het afstoten van taken door de Omgevingsdienst Groningen en voor het niet meer afnemen van een takenpakket, anders dan het basistakenpakket, door een deelnemer. Bij het vaststellen van de uitgangspunten wordt rekening gehouden met het volgende:

Indien een deelnemer geen taken meer wil afnemen als genoemd in de artikelen 5 t/m 8:

- 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;
- c. De hoeveelheid toe te wijzen personeel wordt bepaald op basis van de begroting over het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de taken niet meer worden afgenomen.

Wie betaalt de frictiekosten?

In de gemeenschappelijke regeling staat dat de Omgevingsdienst (ofwel alle deelnemers samen) de frictiekosten betalen als het initiatief om te stoppen met taken bij de Omgevingsdienst ligt. Ligt het initiatief bij een deelnemer, dan betaalt de deelnemer deze kosten. Concreet betekent dit dat van Midden-Groningen een bijdrage mag worden verwacht om de financiële gevolgen voor het afbouwen van het takenpakket te organiseren.

Hoe wordt de hoogte bepaald?

In de gemeenschappelijke regeling staat dat het algemeen bestuur uiterlijk 1 januari 2019 uitgangspunten vaststelt voor het berekenen van de frictiekosten. Uit onderzoek naar de besluitvorming van het algemeen bestuur blijkt echter dat dergelijke uitgangspunten niet zijn vastgesteld. Wel is op 5 juli 2018 door het algemeen bestuur bepaald dat de over te dragen formatie zodanig moet worden vastgesteld dat de medewerkers met hun volledige aanstellingsomvang over kunnen naar één deelnemer. Tevens is bepaald dat er in plaats van personeel ook vacature ruimte kan worden overgedragen.

Hoe is hiermee omgegaan bij eerdere wijzigingen van taken?

Sinds de oprichting hebben er meerdere wijzigingen in het takenpakket plaatsgevonden. De Omgevingsdienst heeft in 2017 zelf het initiatief genomen om het toezicht op de APV en de Drank- en Horecawet over te dragen naar gemeenten. Daarnaast is het takenpakket van de Omgevingsdienst gewijzigd als gevolg van diverse herindelingen. Bij de recente herindelingen van het Westerkwartier en Het Hogeland zijn er taken terug naar de gemeenten gegaan.

Bij voorgaande businesscases zijn de volgende keuzes gemaakt:

- a) **Personele frictiekosten:** in voorgaande businesscases leverde de overgang van personeel nauwelijks frictiekosten op. Bij de herindelingen is er geen personeel, maar vacatureruimte overgedragen. Dit was anders bij de businesscase APV en Drank- en Horecawet. Hier was echter het personeel gemakkelijk 'aan te wijzen' en bleken de verschillen in arbeidsvoorwaarden klein, waardoor een eventuele afkoop van verschillen niet aan de orde was.
- b) **Materiële frictiekosten:** onderdeel van het primair proces zijn materiële kosten zoals het beheer en onderhoud van het zaaksysteem en vervoerskosten. Bij eerdere businesscases is ervan uitgegaan dat de ODG deze kosten in 3 jaar tijd afbouwt. De deelnemers betaalden hiervoor een incidentele vergoeding van 1,5 x de materiële kosten (afbouw 75%, 50%, 25% = 150%).
- c) **Afbouw overhead:** in voorgaande businesscases is als rekenregel gehanteerd dat deze kosten, net als de materiële frictiekosten, in 3 jaar tijd worden afgebouwd. Daarbij is in vorige businesscases aangegeven dat deze rekenregel niet toe te passen is bij zeer substantiële wijzigingen in het takenpakket.
- d) **Projectkosten:** om de overdracht van taken in goede banen te leiden is er inzet nodig op diverse terreinen: informeren van personeelsleden en de ondernemingsraad, overdracht van (lopende) zaken, overdracht van personeelsdossiers, begeleiden personeel bij overgang, communicatie richting inwoners en bedrijven en voorbereiden besluitvorming. De omvang van de projectkosten waren in de regel geraamd tussen de € 10.000 en € 20.000. De kanttekening daarbij is dat de omvang van de over te dragen taken een stuk kleiner waren dan de omvang van het bouwtenpakket.

5.2 Spelregels frictiekosten

Dit brengt ons op de volgende spelregels voor de frictiekosten voor het bouwtenpakket.

Personele frictiekosten

Uitgangspunt voor de ODG is dat een passend plaatsingsproces wordt afgesproken, waarbij de medewerkers die de bouwten uitvoeren worden overgedragen naar Midden-Groningen en Stadskanaal. Een raming van eventuele frictiekosten is op dit moment nog niet te geven. De hoogte hangt af van de afspraken die gemaakt worden met het Lokaal Overleg.

De ervaring uit voorgaande businesscases leert dat de verschillen in arbeidsvoorwaarden tussen de ODG en haar deelnemers beperkt zijn. Hogere kosten ontstaan mogelijk door eventuele aanvullende afspraken met vakbonden in het Lokaal Overleg.

Voorgesteld wordt de personele frictiekosten grofweg te verdelen naar rato van de verhouding bouwten Midden-Groningen vs Stadskanaal. Hierbij betaalt Midden-Groningen twee-derde van de personele frictiekosten en de Omgevingsdienst een-derde. De argumentatie is hiervoor als volgt:

1. Bij het verdelen van de frictiekosten laten we de inzet voor de provincies buiten beschouwing, omdat de inbreng van deze taken niet facultatief is en deze taken formeel bij de ODG blijven. De ODG zoekt voor de uitvoering van de taken in overleg met de provincies naar een passende oplossing.
2. De voorgestelde verdeling tussen de gemeente Midden-Groningen (twee-derde) en de gemeente Stadskanaal (een-derde) volgt uit de omvang van de taken, zoals die zijn weergegeven in tabel 1.

3. Indien de gemeente Midden-Groningen besluit de taken terug te nemen, dan komen de frictiekosten voor het deel van de gemeente Midden-Groningen, conform artikel 36, ook voor rekening van de gemeente Midden-Groningen.
4. Aangezien de gemeente Stadskanaal niet zelf besloten heeft de taken terug te nemen, maar geconfronteerd wordt met het besluit van het Algemeen Bestuur dat de niet taken niet langer uitgevoerd kunnen worden, omdat de taakuitvoering onvoldoende robuust is, deelt de ODG (alle deelnemers gezamenlijk) de frictiekosten voor het deel van Stadskanaal.

Materiële frictiekosten

In voorgaande businesscases is bij de materiële frictiekosten rekening gehouden met een afbouw in 3 jaar tijd. Voorgesteld wordt deze spelregel ook in dit geval te hanteren.

Overheadkosten

Bij de afbouw van overheadkosten is er ook sprake van personele- en materiële frictie. Voorgesteld om voor deze businesscase geen personeel uit de overhead over te dragen, maar om de afbouw van overheadkosten op te vangen door: 1) Een bijdrage van Midden-Groningen die – net als in eerdere businesscases – uitgaat van een afbouw van de overhead in 3 jaar, 2) groei van taken, 3) natuurlijk verloop. Ook na deze maatregelen ontstaat er vanaf 2025 een tekort in de dekking van de overhead. Het bestuur zal een aantal scenario's worden voorgelegd hoe hiermee om te gaan.

Projectkosten

Voor de projectkosten wordt een meerwerkopdracht afgesloten. Op basis van eerdere ervaringen worden de projectkosten vooralsnog geraamd op circa € 40.000. Voorgesteld wordt dat deze kosten – net als de personele frictiekosten – verdeeld worden in de verhouding Midden-Groningen twee-derde en ODG een-derde.

Tabel 7. Samenvattend overzicht frictiekosten

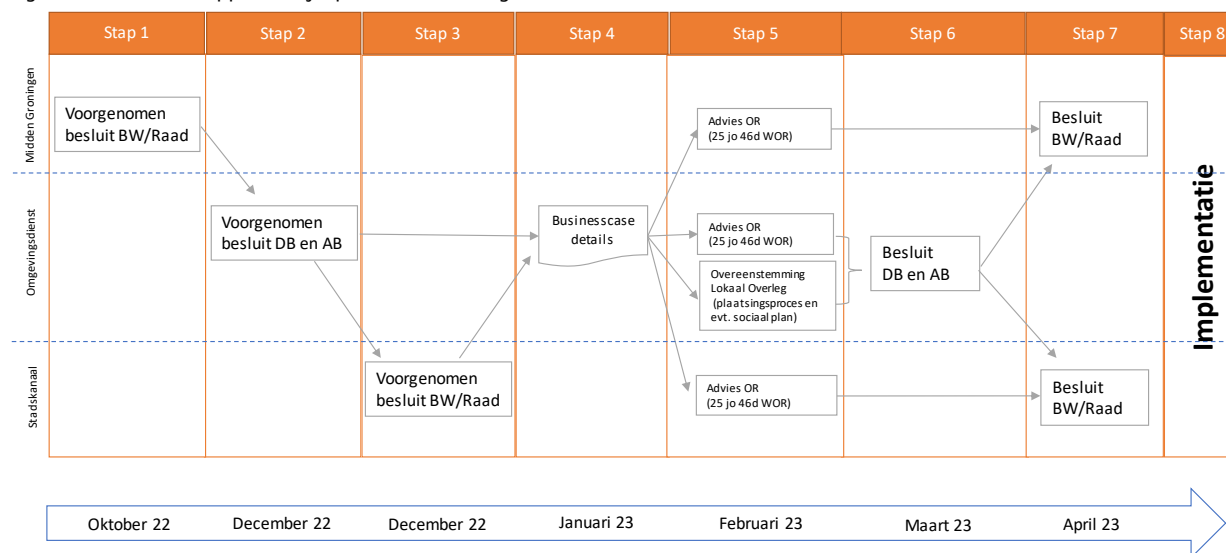
Frictiekosten	Kosten	Midden-Groningen	Omgevingsdienst
Personele frictiekosten	PM	Twee-derde	Een-derde
Materiele frictiekosten	1,5 x 11,6 fte x 5.000	€ 87.000	Groei taken
Afbouw overhead	1,5 x 426.000	€ 640.000	Natuurlijk verloop
Projectkosten	Nacalculatie	Twee-derde	Scenario's opgaven
			Een-derde

6. Besluitvorming en implementatie

Een eventueel besluit van Midden-Groningen om de bouwtaken niet meer in te brengen raakt de taakuitvoering voor Stadskanaal, de drie provincies en de overige deelnemers. Ook heeft het impact op de bedrijfsvoering van de ODG en niet in de laatste plaats op de medewerkers die de taken nu uitvoeren. Belangrijk is dat er een zorgvuldig besluitvormingsproces plaatsvindt. Door onderlinge afhankelijkheden is het best een omvangrijk proces.

In het onderstaand figuur zijn de stappen in de besluitvorming op hoofdlijnen weergegeven. Bij deze stappen is tevens een mogelijk tijdsplan opgenomen.

Figuur 1. Overzicht stappen en tijdsplan besluitvorming



Toelichting

- Het besluit om een taak niet meer in te brengen, of niet meer uit te voeren, valt onder het politiek primaat (artikel 46d WOR). Daarover is geen adviesrecht nodig. Wel geldt er adviesrecht over de personele en organisatorische gevolgen van dat besluit. Adviesrecht van zowel de OR Midden-Groningen als de OR ODG als eventueel de OR Stadskanaal, ieder over het besluit van haar eigen organisatie.
- Voor het plaatsingsproces is overeenstemming vereist met vakbonden in het Lokaal Overleg van de ODG.
- Voor de voortgang van het proces zullen deze individuele procedures goed op elkaar moeten worden afgestemd.
- Nadat er voorgenomen besluiten zijn genomen kan ondertussen al wel gestart worden met de voorbereiding van de implementatie, zolang er geen onontkoombare besluiten worden genomen.
- Nadat de besluitvorming is afgerond kan worden overgegaan tot het overdragen van taken, openstaande werkvoorraad en het overdragen cq plaatsen van personeel. Voorwaarde hiervoor is dat ook de nieuwe organisatie bij Midden-Groningen en Stadskanaal is ingericht.

Naast de bovenstaande stappen in de besluitvorming is het van belang om tussentijds de betrokken medewerkers, de drie provincies en de overige deelnemers te informeren over de voortgang van het proces.