



KokxDeVoogd

De staat van morgen. Start vandaag.



Verkenning businesscase

Organisatorische belegging van de bouwtaken van de gemeente Noordwijk

9 oktober 2024

Victor Eiff en Sjouke Elsman | KokxDeVoogd

Inhoud

Inleiding	2
Aanleiding.....	2
Context.....	2
Vraagstelling.....	3
Opbouw van de rapportage.....	4
Schets van de huidige situatie	5
De aard van de bouwtaken.....	5
De omvang van de bouwtaken.....	7
Aard van de onvrede over de huidige situatie.....	8
Scenario's	10
1. Scenario ODWH.....	10
2. Scenario Noordwijk.....	10
3. Scenario ODMH.....	10
4. Scenario provincie.....	10
Kansen en risico's: scenario ODWH en scenario Noordwijk	11
Wegingsfactoren.....	11
Weging kansen en risico's.....	11
Conclusie	16
Bijlage: Relevante artikelen in de dertiende wijziging gemeenschappelijke regeling ODWH.....	17

Inleiding

Aanleiding

Sinds enige tijd is de gemeente Noordwijk zich aan het oriënteren op de herpositionering van haar bouwtaken, die op dit moment worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH). Hiervoor wordt een aantal scenario's onderzocht. Eén van de scenario's is om de bouwtaken uit de gemeenschappelijke regeling ODWH te onttrekken, om deze binnen de eigen organisatie van de gemeente Noordwijk te gaan uitvoeren.

Context

Sinds 2013 zijn gemeenten in Nederland verplicht om deel te nemen in een omgevingsdienst (gemeenschappelijke regeling) en specifieke taken op het gebied van milieu (het zogenaamde basistakenpakket¹) te laten uitvoeren door een omgevingsdienst. De gemeente Noordwijk is deelnemer van de ODWH, en voert naast het basistakenpakket ook bouwtaken uit voor de gemeente Noordwijk.

De gemeente Noordwijk heeft in 2013, samen met de basistaken, een deel van de bouwtaken bij de ODWH belegd. Dit betrof taken op het gebied van handhaving bouw- en ruimtelijke ordeningsregelgeving (inclusief beleid en bezwaar - en beroep), waar destijds circa 3 fte mee gemoeid was.² In 2015 zijn ook de taken op het gebied van vergunningverlening (Wabo-regelgeving) op het gebied van bouwen en RO, inclusief beleid en bezwaar- en beroepszaken bij de ODWH belegd. Argumentatie hierbij was dat op deze wijze beter voldaan kon worden aan de landelijke kwaliteitscriteria voor taakuitvoering die bereikt kan worden door schaalvergroting en specialisatie. Met deze extra taken was destijds circa 5,5 fte gemoeid, naast de 3 fte uit 2013 (totaal 8,5 fte).

In 2018 zijn de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout gefuseerd, hetgeen tot een uitbreiding heeft geleid van de bij de ODWH belegde bouwtaken. Op dit moment is de gemeente Noordwijk de enige gemeente die haar bouwtaken door de ODWH laat uitvoeren. De ODWH voert wel bouwtaken uit voor de provincie Zuid-Holland. Hoeveel fte hiermee gemoeid was wordt niet duidelijk uit de beschikbare documentatie.

Al enige tijd worden in de Noordwijkse raad vragen gesteld over de kwaliteit van de dienstverlening van de ODWH ten aanzien van de bouwtaken. De raad ervaart dat de kosten stijgen terwijl de kwaliteit van de dienstverlening daalt. In 2021 nam de raad een motie aan om toekomstvarianten voor de bouwtaak te onderzoeken en met elkaar te vergelijken, waaronder de variant om de taak weer in eigen beheer uit te voeren. Dit onderzoek is in 2021 uitgevoerd door bureau Lysias. Enkele belangrijke conclusies en aanbevelingen uit dit rapport³ zijn:

- *“Kies primair voor de variant van het verbeteren van de huidige situatie. Investeer in de relatie en ga verder met een gezamenlijk verbeterplan.” (pagina 23)*

¹ <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/vergunningverlening-toezicht-handhaving/het-basistakenpakket-btp-van-de-omgevingsdiensten/>

² Berenschot (2022), Uitvoering bouwtaken Noordwijk door ODWH

³ Lysias (2021), Bestuurlijke rapportage organisatie bouwtaken Noordwijk. Onderzoek naar twee varianten.

- *“ODWH en Noordwijk zijn beiden niet tevreden over de samenwerking. Er is onvrede bij Noordwijk over vooral informatievoorziening/sturing. Noordwijk wil op een set indicatoren regelmatig gerapporteerd krijgen. De afgelopen periode is dat niet of te laat gelukt. Ook ODWH zelf wil graag betere stuurinformatie.” (pagina 20)*
- *“Wij adviseren ODWH en Noordwijk om gezamenlijk tot een verdieping te komen op de uren en producten. Wij adviseren beter te registreren en scherpe afspraken te maken over producten, kengetallen en formatie op de in mandaat uitgevoerde taken.” (pagina 21)*
- *“Wij verwachten op basis van de nu voorliggende gegevens dat een besparing op formatie mogelijk is (ca. 4-5 fte).” (pagina 21)*
- *“De bouwtaken zijn van substantieel belang voor de organisatie van ODWH (dekking van de overhead en de juridische expertise).” (pagina 21)*

Ter reactie op het Lysias-rapport heeft de ODWH aan bureau Berenschot gevraagd om aannames uit dezelfde motie, ter aanvulling op het rapport van Lysias, van nadere context en duiding te voorzien. Enkele belangrijke conclusies en aanbevelingen uit dit rapport⁴ zijn:

- *“De verbeterpunten bij de ODWH zijn vooral de informatievoorziening en het strak(ker) sturen op realisatie van de met Noordwijk afgesproken kengetallen.” (pagina 43)*
- *“Vanuit de ODWH hebben wij een opstelling gekregen die- op basis van de PDC, het werkplan en de realisatie 2020- uitkomt op 0,83 fte meer capaciteit dan benodigd. Wij constateren daarmee dat er verschillen van inzicht bestaan tussen Lysias en de ODWH over de wijze van analyseren en presenteren van de cijfers.” (pagina 41)*

Uit de rapporten van Lysias en Berenschot blijkt dat in 2020 25,8 fte (36.659 uren), inclusie inhuur, met de uitvoering van de bouwtaken gemoeid was. Over de mate waarin er besparing mogelijk is verschillen de rapporten van Lysias en Berenschot. Wel wordt in beide rapporten de conclusie getrokken dat verantwoordingsinformatie zorgvuldiger moet worden aangeleverd door de ODWH.

Dit doorlopen traject heeft tot op heden nog niet geleid tot een keuze voor omgang met de bouwtaken. Wel is recentelijk aan de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) gevraagd om een business-case op te stellen bij het scenario van een eventuele opdracht voor de uitvoering van de bouwtaken aan deze omgevingsdienst. Aan KokxDeVoogd is gevraagd om een business-case op te stellen bij het scenario waarin de gemeente Noordwijk de taken door de eigen organisatie laat uitvoeren.

Vraagstelling

De vraag die in de voorliggende rapportage wordt beantwoord is:

‘Wat zijn de belangrijkste kansen en risico’s bij het onttrekken van de bouwtaken bij de ODWH en de uitvoering hiervan door de gemeente Noordwijk zelf?’

Deze kansen en risico’s worden in eerste instantie geduid in vergelijking met de huidige situatie, waarin de bouwtaken zijn ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling ODWH. De behandelde kansen en risico’s gaan echter het meest leven wanneer deze worden afgezet tegen de belangrijkste

⁴ Berenschot (2022), Uitvoering bouwtaken Noordwijk door ODWH

kansen en risico's in de meest voordehandliggende alternatieve scenario's. Daarom geven we in deze rapportage ook een korte schets van de meest voordehandliggende alternatieve scenario's.

Disclaimer:

Deze opdracht is uitgevoerd aan de hand van een desk study van beschikbaar zijnde documentatie (onderzoeksrapporten, verantwoordings- en sturingsinformatie) en interviews met medewerkers van de gemeente Noordwijk. Medewerkers van de ODWH zijn niet gesproken.

Opbouw van de rapportage

De voorliggende rapportage kent de volgende opbouw. In **paragraaf 2** wordt een schets gegeven van de huidige situatie, en wordt geduid wat hierin als lastig wordt ervaren door (de organisatie van) de gemeente Noordwijk. In **paragraaf 3** worden de meest voordehandliggende scenario's voor de uitvoering van de bouwtaken van de gemeente Noordwijk beschreven. In **paragraaf 4** worden de belangrijkste kansen en risico's van het 'scenario Noordwijk' weergegeven, in relatie tot de andere scenario's. In **paragraaf 5** wordt de conclusie weergegeven.

Schets van de huidige situatie

In onderstaande geven wij een korte schets van de huidige situatie, waarin de bouwtaken van de gemeente Noordwijk worden uitgevoerd door de ODWH. Wij behandelen onderscheidenlijk:

- De aard van de bouwtaken;
- De omvang van de bouwtaken (in termen van fte, uren, en financiën);
- De aard van de onvrede over de huidige situatie.

De aard van de bouwtaken

De bouwtaken die de ODWH voor de gemeente Noordwijk uitvoert zijn te onderscheiden naar de volgende taakvelden:

- Vergunningverlening
- Toezicht en handhaving
- Advies
- Projecten
- Ondersteuning

Vergunningverlening

Alle bovengrondse activiteiten in de gemeente Noordwijk waar volgens de omgevingswetgeving een vergunning of een melding voor is vereist, dienen over een actuele vergunning beschikken of gemeld zijn. Initiatieven voor bouwwerkzaamheden en afgeleide activiteiten zijn getoetst en passen binnen de gestelde ruimtelijke kaders en voldoen aan de wettelijke eisen.

Hiertoe behoren de volgende producten, op basis van het rapport van Lysias, dat iets afwijkende producten weergeeft ten opzichte van de producten- en dienstencatalogus van de ODWH (2023):

- Beschikking hogere waarde
- Behandeling sloopmelding
- Behandeling melding brandveilig gebruik
- Gedoogbesluit
- Beschikking WOB-verzoek
- Omgevingsvergunning Wabo cat. 1-5⁵
- Huisnummerbesluit
- Reviseren of intrekken van vergunningvoorschriften
- Intrekken van een Omgevingsvergunning
- Bibob-toets

Toezicht en handhaving

Effectief en efficiënt toezicht met oog voor bestuurlijke handhavingsprioriteiten en overwegingen. Hiertoe behoren de volgende producten, op basis van het rapport van Lysias, dat iets afwijkende producten weergeeft ten opzichte van de producten- en dienstencatalogus van de ODWH (2023):

- Controle (repressief)
- Behandeling voorvalmelding
- Controle drank- en horecawet
- Toezicht op Activiteit Verleende Omgevingsvergunning
- Toezicht bij asbestverwijdering
- Constateringsbrief en/of waarschuwing (bouw/sloop/RO)
- Bewaking gebruikstoezicht brandveiligheid

⁵ Let wel: Onder de Omgevingswet en de Wkb geldt een verandering van taak bij het verlenen van de omgevingsvergunning (bij gevolgklasse 2 en 3).

- Toezicht op bouwkundige aspecten bij drank- en horecagelegenheden
- Werkzaamheden
- Toezicht vrije veld controle
- Toezicht bij klachten, meldingen en ambtshalve constateringen
- Gebiedtoezicht/themagericht toezicht
- Handhavingstoezicht (bouw)
- Toezicht sloopmelding
- Controle bestaande bouw
- Controle strijdig gebruik
- Handhavingsbesluit
- Sanctie (bestuurlijk)
- Besluit op handhavingsverzoek
- Bestuurlijke strafbeschikking niet zijnde milieu
- Behandeling bezwaar
- Behandelen (hoger) beroep
- Juridische (beleids)ondersteuning
- Behandelen voorlopige voorziening

Advies

Het Bouwloket is opgericht voor informatieverstrekking over wet- en regelgeving. Wanneer inwoners of bedrijven een vraag hebben over bouwen, verbouwen, slopen, het kappen van een boom, of klachten over bouwen en verbouwen kunnen zij nu telefonisch of per email in contact komen met het Bouwloket. Ook kunnen via deze weg stukken worden opgevraagd uit het bouwarchief.

Hiertoe behoren de volgende producten, op basis van het rapport van Lysias, dat iets afwijkende producten weergeeft ten opzichte van de producten- en dienstencatalogus van de ODWH (2023):

- Advies milieu-aspecten
- Vooroverleg
- Advies bouw
- Geluidsanering woningen
- Helpdesk
- Secretariaat welstandscommissie

Projecten

Voor de aanpak van een aantal projecten is of wordt een plan van aanpak opgesteld op basis van de door de gemeente Noordwijk vastgestelde uitgangspunten.

Ondersteuning

Specifieke ondersteunende taken ten aanzien van de administratie, P&C-documenten, werkplannen en rapportages.

De omvang van de bouwtaken

De omvang van de bouwtaken wordt in de beschikbare documentatie uitgedrukt in aantal begrootte en besteedde uren, en in aantal geleverde producten gegroepeerd op een hoog abstractieniveau.

Bouwtaken 2023	Uren 2024 (werkplan)	Aantallen 2023 (realisatie)	Uren 2023 (realisatie)	Aantallen 2022 (realisatie)	Uren 2022 (realisatie)
Vergunningverlening bouw	12.737	679	12.418	785	9.993
Toezicht en handhaving	15.599	785	12.927	585	14.541
Advies	4.173	1.745	4.311	1.873	4.852
Projecten	2.440	n.v.t.	832	n.v.t.	nb
Ondersteuning	n.v.t.	n.v.t.	2.714	n.v.t.	3.139
Totaal bouwtaken	34.949		33.202		

Bron: 'Verzoek tot het uitbrengen van een voorstel voor het uitvoeren van de bouwtaken' van gemeente Noordwijk aan ODMH

De gemeente Noordwijk rekent binnen haar eigen organisatie met 1.450 effectieve uren per fte. In de door het bestuur vastgestelde begroting van de ODWH voor 2024 wordt uitgegaan van 1.420 productieve uren per fte. In de door het bestuur vastgestelde begroting van de ODWH voor 2025 is de productiviteit aangepast naar 1.365 productieve uren per fte. Uitgaande van een omvang van de bouwtaken van in totaal 35.000 uur is met de uitvoering hiervan 24,6 tot 25,6 fte gemoed.

Bouwtaken 2023	Uren 2024 (werkplan)	Fte's per onderdeel
Advies	4.173	2,94 fte
Ondersteuning	n.v.t.	-
Vergunningverlening bouw	12.737	8,97 fte
Toezicht en handhaving	15.599	10,99 fte
Projecten	2.440	1,72 fte
Totaal bouwtaken	34.949	24,62 fte

In theorie biedt het bovenstaande overzicht de mogelijkheid om per productgroep het aantal producten te relateren aan het totaal aantal besteedde uren, en daarmee te komen tot de besteedde uren per product. Voorbeeld:

Bouwtaken 2023	Aantallen 2023 (realisatie)	Uren 2023 (realisatie)	Uren per product
Vergunningverlening bouw	679	12.418	18,29 uur
Toezicht en handhaving	785	12.927	16,47 uur
Advies	1.745	4.311	2,4 uur
Projecten	n.v.t.	832	-
Ondersteuning	n.v.t.	2.714	-

Een dergelijke berekening gaat echter mank, omdat een productgroep uit veel verschillende onvergelijkbare producten bestaat. Zie paragraaf 'De aard van de bouwtaken'.

In de beschikbare P&C-documentatie (waarvan in ieder in ieder geval begroting 2024, ontwerpbegroting 2025, werkplan Noordwijk regulier 2024, werkplan Noordwijk bouw 2024,

producten- en dienstencatalogus 2023, periodieke rapportages 2023, jaarverslag 2023) ontbreekt de volgende informatie:

- Hoeveel producten per productcategorie er zijn verstrekt in een specifiek jaar wordt niet duidelijk. In de periodieke rapportage worden wel de productgroepen ‘advies’, ‘vergunningverlening’ en ‘toezicht en handhaving’ onderscheiden (zie onderstaande afbeelding), maar dit zijn categorieën die niet corresponderen met de producten uit de producten- en dienstencatalogus.
- Van veel producten behorend bij de bouwtaken zijn in de producten- en dienstencatalogus geen kengetallen opgenomen.
- Bovengenoemde leidt ertoe dat er geen koppeling kan worden gemaakt tussen aantal geleverde producten en uren per product.
- Welke en hoeveel functionarissen deel uitmaken van deze fte’s is op basis van de beschikbare documentatie niet te achterhalen, noch is helder hoeveel fte belast is met de onderscheiden taken.

ProductGroep	JaarOpdr WP	Uit te voeren tm verslag periode	Realisatie	Verschil realisatie vs uit te voeren	% realisatie vs uit te voeren
Advies			1.199	1199	0%
Vergunningverlening	948	631	434	-197	69%
Toezicht en handhaving	1.235	822	442	-380	54%
Totaal	2.183	1.453	2.075	622	143%

Bron: 2^{de} periodieke rapportage Noordwijk Bouwen 2023 (1-1-23 tot 31-8-23)

Het ontbreken van deze informatie maakt het lastig om de efficiëntie van de uitvoering van de bouwtaken te beoordelen.

Aard van de onvrede over de huidige situatie

De initiële klacht vanuit de gemeenteraad van Noordwijk, die zij in haar motie uit 2021 uit, is dat kosten van de bouwtaken stijgen terwijl de kwaliteit van de dienstverlening daalt. Dat de kwaliteit van de dienstverlening daalt wordt overigens door zowel Lysias als Berenschot niet bevestigd.

Op basis van de, in deze business-case, gevoerde gesprekken met medewerkers van de gemeente Noordwijk constateren we dat de aard van de onvrede over de uitvoering van de bouwtaken uit het volgende bestaat:

1. **Te weinig een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ('wij' tegen 'zij', in plaats van een gemeenschappelijk 'wij').** Het lijkt er op dat de ODWH en de gemeente Noordwijk de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie stellen in de communicatie, en de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hierdoor naar de achtergrond verdwijnt.
2. **Synergievoordelen worden niet behaald.** Bij het uitplaatsen van bouwtaken in 2013 en 2015 was het idee dat er bij de ODWH synergievoordelen te behalen zouden zijn. Al snel bleek de gemeente Noordwijk ontevreden over de dienstverlening. Dit heeft al in 2019 (zie rapport Lysias) geleid tot een set van verbetermaatregelen waarover overeenstemming werd bereikt tussen

ODWH en de gemeente: (1) over het werkplan 2019; onder andere verbetering van kengetallen en 'doen wat wordt beloofd door de ODWH; (2) Werkafspraken met de VTH-medewerkers van de gemeente Noordwijk, o.a. over complexe gevallen (3) Benoemen van eindverantwoordelijken voor processen; o.a. ten aanzien van BAG en o.a. huisnummerbesluit (4) Telefonische bereikbaarheid verbeteren, o.a. via de inrichting van een telefonisch Bouwloket (5) Overig, waaronder het verbeteren van de overlegstructuren tussen de gemeente en ODWH. Dit blijkt echter niet te hebben gewerkt, waardoor in 2021 al de opdracht is gegeven aan Lysias om twee varianten te onderzoeken: (1) een verbeterde versie van de huidige situatie en (2) het weer in eigen beheer uitvoeren van de bouwtaken. Onbekend is of besluit is genomen ten aanzien van dit rapport. In ieder geval ligt nu vrijwel dezelfde vraag weer voor, naar aanleiding van aanhoudende onvrede in de gemeente Noordwijk over het functioneren van de ODWH, om te onderzoeken wat het in eigen beheer uitvoeren van de taken voor impact heeft.

3. **Nabijheid en samenwerking lastig te organiseren.** Met de inrichting van het omgevings- en bouwloket was de verwachting van de gemeente Noordwijk dat medewerkers van ODWH circa 2 tot 2,5 dagen aanwezig zouden zijn voor beantwoording van (hulp)vragen. ter plaatste in het kantoor in Noordwijkerhout.
4. **Verantwoording- en sturingsinformatie laat te wensen over.** Ondanks herhaaldelijke pogingen van de gemeente Noordwijk bij ODWH om betere verantwoordings- en sturingsinformatie te ontvangen, o.a. verbeterplan 2019 en n.a.v. rapport Lysias, is de onvrede over de kwaliteit van de verantwoordings- en sturingsinformatie aan de zijde van de gemeente Noordwijk gebleven. In lijn daarmee is ook onvrede gebleven over de kwaliteit van de taakuitvoering, maar ook over de efficiëntie en kosten. De gedachte aan de kant van de gemeente Noordwijk is dat – indien Noordwijk de bouwtaken weer zelf uitvoert – dit tot een kostenbesparing zal leiden. Met het overnemen van de bouwtaken van ODWH verwacht de gemeente Noordwijk een verbetering kortom van: kwaliteit van verantwoordings- en sturingsinformatie, kwaliteit van de taakuitvoering, efficiency van de taakuitvoering en besparing op kosten.

Samengevat zien we de volgende punten van onvrede binnen de organisatie van de gemeente Noordwijk over de uitvoering van de bouwtaken door de ODWH:

- De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ('wij'-gevoel) van taakrelevante organisatie-onderdelen ontbreekt.
- De synergievoordelen tussen de taakrelevante organisatie-onderdelen worden niet behaald.
- De nabijheid wordt onvoldoende georganiseerd.
- De verantwoordings- en sturingsinformatie is onvoldoende.
- Het is onvoldoende duidelijk of de taken efficiënt worden uitgevoerd. Sommigen binnen de Noordwijk zijn van mening dat het een stuk efficiënter kan.

Daarnaast is in de gevoerde gesprekken aandacht gevraagd voor specifieke aandachtspunten. Dit betreft in ieder geval:

- Personele beschikbaarheid
- Robuustheid van de ODWH
- Uittredingskosten

Scenario's

De volgende scenario's zijn denkbaar voor de toekomstige uitvoering van de bouwtaken van de gemeente Noordwijk.

1. **Scenario ODWH:** Uitvoering van de bouwtaken bij de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH), hetgeen wil zeggen: de huidige situatie wordt voortgezet.
2. **Scenario Noordwijk:** Uitvoering van de bouwtaken door de gemeente Noordwijk zelf.
3. **Scenario ODMH:** Uitvoering van de bouwtaken bij de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH).
4. **Scenario provincie:** De uitvoering van de bouwtaken blijft belegd bij de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH), maar zij gaat een strategische samenwerking aan met de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) om de bouwtaken uit te voeren.

1. Scenario ODWH

In het 'scenario ODWH' blijven de bouwtaken van de gemeente Noordwijk belegd bij de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH), en als zodanig onderdeel van de gemeenschappelijke regeling ODWH, hetgeen wil zeggen: de huidige situatie wordt voortgezet.

2. Scenario Noordwijk

In het 'scenario Noordwijk' onttrekt de gemeente Noordwijk haar bouwtaken uit de gemeenschappelijke regeling ODWH, om deze binnen de eigen gemeentelijke organisatie te gaan uitvoeren.

3. Scenario ODMH

In het 'scenario ODMH' onttrekt de gemeente Noordwijk haar bouwtaken uit de gemeenschappelijke regeling ODWH, om deze taken 'terug te nemen' en per opdracht te beleggen bij de ODMH.

4. Scenario provincie

In dit 'scenario provincie' blijven de bouwtaken belegd bij de Omgevingsdienst West-Holland (ODWH), en als zodanig onderdeel van de gemeenschappelijke regeling ODWH, maar gaat de ODWH een strategische samenwerking aan met de Omgevingsdienst Midden-Holland (ODMH) om de bouwtaken uit te voeren.

Kansen en risico's: scenario ODWH en scenario Noordwijk

In deze paragraaf wordt het scenario 1: bouwtaken blijven bij ODWH ('huidige situatie voortgezet') afgezet tegen het scenario 2: bouwtaken onderbrengen bij de gemeente Noordwijk. We beoordelen deze scenario's op de mate waarin deze bijdragen aan het oplossen en verbeteren van de gesignaleerde tekortkomingen.

Wegingsfactoren

Voor het beoordelen van de scenario's gebruiken we de volgende wegingsfactoren.

Score op mate waarin probleem verholpen wordt:

- Wordt de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ('wij'-gevoel) van taakrelevante organisatie-onderdelen sterker?
- Worden er synergievoordelen behaald tussen de taakrelevante organisatie-onderdelen?
- Wordt nabijheid georganiseerd?
- Wordt de verantwoording/sturingsinformatie beter?
- Worden de taken efficiënter uitgevoerd?

Additionele overwegingen:

- Personele beschikbaarheid
- Robuustheid omgevingsdienst
- Uittredingskosten

Weging kansen en risico's

In onderstaand schema worden de genoemde wegingsfactoren toegepast op het scenario's basis en het scenario Noordwijk.

		Scenario ODWH	Scenario Noordwijk
1.	Wordt de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid ('wij'-gevoel) van taakrelevante organisatie-onderdelen sterker?	-	+
2.	Worden er synergievoordelen behaald tussen de taakrelevante organisatie-onderdelen?	-/+	+
3.	Wordt nabijheid georganiseerd?	-	+
4.	Wordt de verantwoording/sturingsinformatie beter?	-/+	+
6.	Worden de taken efficiënter uitgevoerd?	-	-
7.	Personele beschikbaarheid	+	-
8.	Robuustheid omgevingsdienst	+	-
9.	Uittredingskosten	+	-

Dit kan als volgt worden toegelicht.

Ad. 1: Wordt de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de taakrelevante organisatie-onderdelen sterker?

Scenario ODWH

De klacht dat er een ontbrekend 'wij-gevoel' is tussen de organisatie van de gemeente Noordwijk en de ODWH kan op verschillende wijzen worden verholpen. Indien de taken belegd blijven bij de ODWH kan dit aanleiding zijn voor een cultuurontwikkeltraject. Hierbij blijft het risico dat het probleem niet wordt verholpen.

Scenario Noordwijk

Indien de taken overgaan naar de gemeente Noordwijk is het 'wij-gevoel' voor de uitvoering van de bouwtaken geborgd. Echter blijft de gemeente Noordwijk voor de basistaken milieu afhankelijk van de uitvoering van de ODWH. Met overgang van bouwtaken wordt dus slechts een deeloplossing bereikt.

Ad. 2: Worden er synergievoordelen behaald tussen de taakrelevante organisatie-onderdelen?

Scenario ODWH

Het voordeel van dit scenario is dat de uitvoering van de bouwtaken in de nabijheid van de uitvoering van de milieutaken blijft. Hierdoor zijn er korte lijnen bij de – steeds belangrijker wordende – afstemming tussen deze taakgebieden. Denk bijvoorbeeld aan afstemming met vergunningverleners milieu bij de afgeving van een omgevingsvergunning.

Scenario Noordwijk

Dit scenario heeft het voordeel dat de uitvoering van de (overgedragen) bouwtaken in de nabijheid is van in ieder geval: de afdeling ruimtelijke ordening van de gemeente Noordwijk, de vergunningverleners voor complexe vergunningen en de BOA-taken gerelateerd aan evenementen. Deze overweging kan interessant zijn in het kader van de nieuwe Wkb en de Omgevingswet, indien de gemeente Noordwijk haar vergunningverlening meer integraal wil benaderen in relatie tot ruimtelijke-ordeningsvragen.

Ad. 3: Wordt nabijheid georganiseerd?

Scenario ODWH

De gemeente Noordwijk heeft de wens dat medewerkers van de ODWH in ieder geval 2 tot 2,5 dag per week aanwezig zijn op het kantoor in Noordwijkerhout, ter invulling van het omgevingsloket en ter versterking van de nabijheid met de organisatie van de gemeente Noordwijk. De klacht is dat deze nabijheid ontbreekt. Afspraken hierover hebben tot nu toe niet geholpen, en dus vraagt dit om een scherpere interventie. Hierbij blijft het risico dat het probleem niet wordt verholpen.

Scenario Noordwijk

Indien de taken overgaan naar de gemeente Noordwijk is de nabijheid van medewerkers geborgd. Dit is één op één te regelen.

Ad. 4: Wordt de verantwoordings- en sturingsinformatie beter?

Scenario ODWH

Op basis van de ervaringen tot nu toe en de vele interventiepogingen van de gemeente Noordwijk verwachten we niet dat de verantwoordings- en sturingsinformatie op basis van de huidige afspraken verbeterd. Hiervoor is een steviger interventie nodig. In ieder geval zijn duidelijke kengetallen nodig, en een verantwoording van de geleverde producten op het productniveau conform de producten- en dienstencatalogus. Één van de mogelijkheden is om een dienstverleningsovereenkomst met resultaatverplichtingen en zo nodig boeteclausule af te sluiten.

Scenario Noordwijk

De verwachting is dat de verantwoordings- en sturingsinformatie gebaseerd kan worden op het schrijven van tijd op specifieke producten. Er zijn geen administratieve belemmeringen die transparantie in de weg staan.

Ad. 5: Worden de taken efficiënter uitgevoerd?

Scenario ODWH

Op basis van de beschikbare documentatie en verantwoordings- en sturingsinformatie kan de efficiëntie van de taakuitvoering niet of nauwelijks beoordeeld worden. Het is daarom allereerst nodig dat deze informatievoorziening wordt verbeterd, zie ad. 4.

Scenario Noordwijk

Ook hier geldt dat over efficiëntere taakuitvoering niet goed geoordeeld kan worden omdat de huidige efficiëntie van de taakuitvoering niet inzichtelijk is.

Naar verwachting leidt de nieuwe Wkb bij de bouwtaken mogelijk tot een afname van de werkzaamheden (gevolgklasse 2 en 3). Daar staat tegenover dat indien de gemeente Noordwijk haar vergunningverlening meer integraal wil benaderen in relatie tot ruimtelijke-orderingsvragen, dit meer afstemmingstijd zal vragen.

Mogelijk leidt een overgang van taken naar Noordwijk tot een beperkte daling van kosten. Dit betreft de volgende soorten kosten⁶:

- Het accounthouderschap voor de bouwtaken bij de gemeente Noordwijk verdwijnt (contramal);
- De overhead van Noordwijk zal beperkt uitbreiden, maar wordt 'overall' beter benut;
- Een lager uurtarief (geen risico-opslag).

Ad. 7: Personele beschikbaarheid

Scenario ODWH

De verantwoordelijkheid van het werven, behouden en uitstromen van het personeel ligt volledig bij de ODWH. Door de omvang van de ODWH, en de mogelijkheden om personeel flexibel in te zetten,

⁶ Zie ook: Lysias (2021), Bestuurlijke rapportage organisatie bouwtaken Noordwijk. Onderzoek naar twee varianten.

heeft ODWH het voordeel van de mogelijkheid om snel op en af te schalen. Er is geen reden om aan te nemen dat het huidige personeel zal vertrekken.

Scenario Noordwijk

Bij overgang van de bouwtaken naar de gemeente Noordwijk is er een (groot) risico dat het personeel dat thans werkzaam is bij de ODWH en belast is met de uitvoering van de bouwtaken niet overkomt. We hebben wisselende signalen ontvangen over de bereidheid van personeel om deze overstap te maken. Indien niet al het personeel de overstap maakt, is de gemeente Noordwijk aangewezen op een wervingsproces en mogelijk op inhuur van externen (hetgeen de nodige kosten met zich meebrengt).

Ad. 8: Robuustheid omgevingsdienst

Scenario ODWH

Vanuit het IBP VTH wordt eisen gesteld aan de robuustheid van omgevingsdiensten. Vanuit het oogpunt van eigenaarschap en opdrachtgever voor de basistaken is de gemeente Noordwijk in het kader van robuustheid gediend bij het onderbrengen van de bouwtaken bij de ODWH.

Scenario Noordwijk

De terugname van de bouwtaken door de gemeente Noordwijk zal een aanzienlijke afname betekenen van personele bezetting van de ODWH, en daarmee indirect voor de robuustheid van de ODWH. Dit geldt ook voor de basistaken die de ODWH wel blijft verrichten voor Noordwijk. De gemeente Noordwijk is naast opdrachtgever van de ODWH ook mede-eigenaar. Hiermee draagt zij mede verantwoordelijkheid voor de robuustheid van de dienst.

Overigens heeft de Wkb als gevolg dat de formatie voor vergunningverlening voor bouwtaken zal verminderen, omdat deze taken door private partijen wordt overgenomen. Vergunningverlening voor bouwtaken zal hierdoor voor kleinere en middelgrote gemeenten lastiger worden om voldoende robuust te organiseren.

Ad. 9: Uittredingskosten: frictiekosten en desintegratiekosten

Scenario ODWH

Niet van toepassing.

Scenario Noordwijk

De frictiekosten latende partij

Bij goede afspraken tussen de gemeente Noordwijk en de ODWH ('mens volgt werk', 'soepele overdracht dossiers', 'overdracht ICT'-oplossingen) zullen frictiekosten en desintegratiekosten beperkt blijven. Echter bestaat het risico dat de ODWH gebruik maakt van de regels zoals opgenomen in de gemeenschappelijke regeling (zie bijlage).

- ***Frichtiekosten***

De situatie met betrekking tot de frictiekosten is de situatie fundamenteel gewijzigd ten opzichte van het rapport Lysias. Door de 13^e wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling GR ODWH (zie bijlage) zijnde frictiekosten niet langer 5x de (jaar)omzet (circa € 20 mln.) maar betreft het alle incidentele kosten die ODWH maakt die een direct gevolg zijn van de uittreding. Daarbovenop komen desintegratiekosten die direct dan wel toekomstig te maken hebben met de afbouw van overcapaciteit.

In de situatie waarin de gemeente al het personeel overneemt, inclusief medewerkers in overhead, zullen de frictiekosten naar verwachting beperkt blijven.

- *Desintegratiekosten*

Indien ODWH het personeel niet behoud (circa 25% van het totale personeelsbestand), leidt dit tot een toename van de overheadkosten. Mogelijk worden deze door alle deelnemers in ODWH gedragen, maar het risico is aanwezig dat deze verhaald worden op de ODWH (conform GR). Onder deze kosten valt:

- Een in drie jaar afbouwende vergoeding voor formatie die achterblijft;
- Een in drie jaar afbouwende vergoeding voor vaste huisvestingscontracten in relatie tot de overgedragen medewerkers;
- Een tot contractdatum lopende vergoeding voor ICT-contracten die niet kunnen worden gestopt of overgedragen;
- Een in drie jaar aflopende vergoeding voor materiële activa verbonden aan de bouwteken;
- Eventuele mutaties van reserves en voorzieningen.

Wij verwachten niet dat de ODWH een beroep zal doen op de frictiekosten, maar wel op de desintegratiekosten.

Friciekosten verkrijgende partij (gemeente Noordwijk)

De gemeente Noordwijk zal kosten moeten maken voor, in ieder geval, huisvesting, (ICT)contracten, materiële vaste activa, kwartiermakerskosten, aanstuuringskosten en werving.

Conclusie

De situatie van onvrede over het functioneren van de ODWH met betrekking tot de uitvoering van de bouwtaken is sinds de motie van de gemeenteraad van Noordwijk in 2020 niet verminderd. Daar heeft ook een eerder uitgevoerd onderzoek naar alternatieve scenario's door bureau Lysias geen doorbraak in kunnen bereiken. Ook het daaropvolgende onderzoek van Berenschot deed leidde hier niet toe.

Aan ons is gevraagd om het scenario 'overname van bouwtaken door de gemeente Noordwijk' (scenario Noordwijk) te verkennen, en te duiden in termen van kansen en risico's. Wij zijn van mening, mede gebaseerd op de uitgevoerde gesprekken met medewerkers van de gemeente Noordwijk, dat deze verkenning niet goed mogelijk is zonder deze te vergelijken met het scenario waarin de bouwtaken bij de ODWH belegd blijven.

Wij hebben op basis van de gevoerde gesprekken met medewerkers van de gemeente Noordwijk de belangrijkste wegingsfactoren onderscheiden om kansen en risico's van beide scenario's te duiden. Wij concluderen dat aan beide scenario's kansen en risico's verbonden zijn, die zich lastig laten vergelijken. De waardering van kansen en risico's ten opzichte van elkaar laten wij graag aan de gemeente Noordwijk.

Sommige van de geconstateerde risico's kunnen een forse impact hebben, indien het risico zich voordoet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bereidheid van het personeel van de ODWH om over te gaan naar de gemeente Noordwijk en de frictie- en desintegratiekosten. Ons advies is om deze belangrijkste risico's nader te verkennen voor een betere afweging. Daartoe is ook informatie van de ODWH noodzakelijk, die door de beperking van deze opdracht niet is betrokken.

Bijlage: Relevante artikelen in de dertiende wijziging gemeenschappelijke regeling ODWH

Artikel 34b Uittreedsom⁷

- 1. De voorlopige respectievelijk de definitieve uittreedsom bestaat uitsluitend uit een vergoeding ter compensatie van frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten.*
- 2. Onder frictiekosten worden verstaan alle incidentele kosten te maken door de omgevingsdienst die het directe gevolg van de beslissing tot uittreding van een deelnemer zijn.*
- 3. Onder desintegratiekosten worden verstaan alle kosten direct dan wel toekomstig te maken dan wel te dragen door de omgevingsdienst die samenhangen met de afbouw van overcapaciteit in personele en materiële sfeer en andere verplichtingen, de afbouw van risico's daarbij inbegrepen, ontstaan als direct gevolg van de uittreding.*
- 4. De omgevingsdienst brengt alle frictiekosten en desintegratiekosten, onder aftrek van eventuele baten, in rekening bij de uittredende deelnemer. De uittredende deelnemer is verplicht tot betaling van de definitieve uittreedsom, binnen drie maanden nadat het algemeen bestuur de definitieve uittreedsom, als bedoeld in artikel 34a lid 6 heeft vastgesteld, tenzij in het uittredingsplan anders is vastgelegd.*
- 5. Kosten die de uittredende deelnemer maakt ter voorbereiding op of als gevolg van de beslissing tot uittreding komen voor rekening van de deelnemer.*
- 6. De raming en berekening van de kosten voor uittreding worden gebaseerd op de feiten en omstandigheden die bekend waren op het moment van de daadwerkelijke uittreding, bedoeld in artikel 34 lid 3.*
- 7. De omgevingsdienst is gehouden redelijkerwijs al het mogelijke te doen om de uittredingskosten zo laag mogelijk te houden. Het voorgaande hoeft niet te leiden tot wijziging van overeenkomsten met en verplichtingen jegens derden die zijn aangegaan respectievelijk bepaald voorafgaand aan het tijdstip van ontvangst door het dagelijks bestuur van het besluit tot uittreding van de deelnemer.*

Artikel 34c Verplichtingen uittreder⁸

- 1. De uittredende partij is gehouden zich in te spannen om de formatie van de omgevingsdienst die als gevolg van de uittreding boventallig is geworden met behoud van arbeidsvoorwaarden in dienst te nemen of anderszins in stand te doen houden. De waarde van de formatie die de uittredende partij overneemt van de omgevingsdienst wordt gekapitaliseerd en in mindering gebracht op de uittreedsom.*
- 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op alle andere verplichtingen van de omgevingsdienst die als gevolg van de uittreding overtollig zijn geworden dan wel verminderd of beëindigd dienen te worden.*

⁷ GR ODWH (13^{de} wijziging)

⁸ GR ODWH (13^{de} wijziging)