

# Gemeente Het Hogeland

## Inbreng milieu- en wabotaken

## Inhoud

<b>1.</b>	<b>INLEIDING .....</b>	<b>2</b>
1.1	AANLEIDING .....	2
1.2	VRAAGSTELLING.....	2
1.3	LEESWIJZER .....	3
<b>2.</b>	<b>SAMEN MEERWAARDE VOOR DE FYSIEKE LEEFOMGEVING .....</b>	<b>4</b>
2.1	WAAROM EEN OMGEVINGSDIENST? .....	4
2.2	MEERWAARDE VAN DE OMGEVINGSDIENST .....	4
<b>3.</b>	<b>TAAKUITVOERING DOOR DE OMGEVINGSDIENST .....</b>	<b>7</b>
3.1	KEUS UIT DE AFNAME VAN DRIE TAKENPAKKETTEN (VRAAG 1).....	7
3.2	BORGING UITVOERINGSKWALITEIT SPECIALISTISCHE TAKEN (VRAAG 2).....	8
3.3	OMVANG EN UITVOERING TAKENPAKKET (VRAAG 3) .....	9
3.4	NABIJHEID (VRAAG 4) .....	10
<b>4.</b>	<b>ORGANISATORISCHE CONSEQUENTIES.....</b>	<b>12</b>
4.1	KOPPELING VAN ZAAKSYSTEMEN (VRAAG 5) .....	12
4.2	FLUCTUATIE IN DE WORKLOAD (VRAAG 6) .....	12
4.3	OVERGANG PERSONEEL (VRAAG 7) .....	12
4.4	INDICATIE FINANCIËLE CONSEQUENTIES (VRAAG 8) .....	13
4.5	WIJZIGING VAN FINANCIERINGSCONSTRUCTIE (VRAAG 9).....	15
4.6	BESLUITVORMINGSTRAJECT (VRAAG 10) .....	15

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

Op 13 oktober 2016 hebben de gemeenten Bedum, De Marne, Winsum en Eemsum besloten om te fuseren. Op 1 januari 2019 is de nieuwe gemeente, Het Hogeland, een feit. Op dit moment hebben de vier gemeenten verschillende taken belegd bij de Omgevingsdienst Groningen (hierna: ODG). Als gevolg van de herindeling dient het takenpakket van de vier gemeenten te worden geharmoniseerd.

In dit document gaan we in op een onderdeel hiervan: de uitvoering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) taken. De stuurgroep Het Hogeland heeft hiervoor een drietal mogelijke scenario's onderscheiden; één hiervan is de onderbrenging van deze taken bij de ODG. Om een onderbouwde afweging te kunnen maken tussen de scenario's heeft de stuurgroep Het Hogeland ons op 5 december 2017 gevraagd een document op hoofdlijnen op te stellen, waarin staat hoe wij invulling kunnen geven aan de VTH taken voor de gemeente Het Hogeland. Dit document treft u hierbij aan.

Naast de wettelijke verplichte basistaken, voeren wij graag de overige milieutaken voor Het Hogeland uit, aangezien er een nadrukkelijke samenhang tussen deze werkzaamheden bestaat. Rond de helft van de deelnemende gemeenten heeft die combinatie al ingebracht. Onze inzet is vooral dat uit te breiden naar andere gemeenten. Daarnaast kunnen en willen wij graag de wabo-taken voor Het Hogeland uitvoeren.

Het inbrengen of het afbouwen van taken heeft financiële, personele en organisatorische consequenties voor onze organisatie en mogelijk ook voor de andere deelnemers in de ODG. Het algemeen bestuur van de ODG heeft op 28 november 2014 bepaald dat er een businesscase wordt opgesteld alvorens zij een besluit neemt over de afwikkeling van de financiële, personele en organisatorische consequenties. Het voorkeursscenario van de stuurgroep Het Hogeland zal dan ook verder uitgewerkt dienen te worden in de vorm van een businesscase alvorens definitief besloten kan worden over de afwikkeling van de financiële, personele en organisatorische consequenties. In paragraaf 4.4. gaan wij nader in op de stappen in het vervolgtraject.

### 1.2 Vraagstelling

De stuurgroep Het Hogeland heeft de volgende vraagstelling geformuleerd:

Kan en wil de Omgevingsdienst Groningen de taken op het gebied van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving uitvoeren voor de gemeente Het Hogeland rekening houdend met: de kwaliteitscriteria, het visiedocument Ruimte!, het dienstverleningsconcept en de financiële aspecten op basis van workload?

Daarnaast is een aantal verdiepvragen en vragen over de organisatorische inpassing geformuleerd. Hieronder zijn deze kernachtig samengevat:

#### **Verdiepvragen**

1. Welke taken kan of wil de Omgevingsdienst in uitvoering nemen?
2. Op welke wijze is de uitvoeringskwaliteit van specialistische taken geborgd?
3. Welk aanbod kwaliteit en kwantiteit kan Het Hogeland van de Omgevingsdienst verwachten.

- 
4. Op welke wijze kan de Omgevingsdienst bij de uitvoering van haar werkzaamheden bijdragen aan het uitgangspunt burgers nabijheid. Dit is namelijk een belangrijk uitgangspunt bij de inrichting van de nieuwe gemeente Het Hogeland.

**Vragen over organisatorische inpassing**

5. Wij zien graag een koppeling tussen het systeem dat door de gemeente Het Hogeland wordt gebruikt (Squit XO), en het Los systeem. Kunt u die koppeling realiseren?
6. Kunt u aangeven hoe u omgaat met fluctuatie in de workload?
7. In hoeverre bestaat eventueel de mogelijkheid tot overname van huidig personeel, baangarantie, sociaal statuut en dergelijke?
8. Kunt u een kostenindicatie geven van de dienstverlening, mede op basis van de workload, die u de gemeente Het Hogeland voorstelt?
9. De ODG wordt gefinancierd op basis van bijdragen van deelnemers. Kunt u aangeven welke financieringsvorm u op termijn voorstaat: lumpsum, output of solidariteitsfinanciering en welke motivatie hanteert u hierbij?
10. Kunt u aangeven welke besluitvormingstrajecten afgelegd moeten worden als het gaat om uitbreiding van de taken door de gemeente Het Hogeland t.o.v. de bestaande BMW-deelnemers?

### **1.3 Leeswijzer**

In hoofdstuk twee schetsen wij de meerwaarde van onze organisatie. Hierbij gaan we in op de elementen waarin ons aanbod zich onderscheidt ten opzichte van de twee andere scenario's. Vervolgens gaan wij in op het takenpakket dat wij voor Het Hogeland kunnen en willen uitvoeren. Hierbij beantwoorden wij uw eerste vier verdiepvragen. In hoofdstuk vier schetsen wij op hoofdlijnen de organisatorische consequenties. Hierbij gaan we in op de verdiepvragen vijf tot en met tien.

---

## 2. Samen meerwaarde voor de fysieke leefomgeving

### 2.1 Waarom een Omgevingsdienst?

In 2000 ontstond, naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, in Nederland het beeld dat de kwaliteit van de uitvoering van toezicht en handhaving achterbleef bij de eisen die daaraan gesteld zouden moeten worden. Het nemen van maatregelen en het doorvoeren van veranderingen in de uitvoeringsstructuur was onontkoombaar. De oplossing om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren werd o.a. gezocht in het vormen van een landsdekkend stelsel van regionale uitvoeringsdiensten die belast zijn met de uitvoering van minimaal de basistaken. Overigens hoorde het milieupakket in de oorspronkelijke plannen daarbij. Om politiek-bestuurlijke redenen is uiteindelijk die verplichting teruggenomen. Wij vinden dat een gemiste kans. We zien dat veel andere omgevingsdiensten wel die combinatie uitvoeren.

De volgende redenen zijn vanuit het kabinet genoemd voor de vorming van de omgevingsdiensten en de bundeling van de uitvoering van VTH-taken door provincie en gemeenten:

1. versterken van de kritische massa, expertise en deskundigheid voor de taakuitvoering door het bundelen van personeel in één organisatie;
2. creëren van een 'level playing field' (gelijke benadering en behandeling) voor burgers en bedrijven;
3. verminderen van de versnippering in de uitvoering van de VTH-taken om eenduidiger en effectiever op te kunnen treden tegen slecht naleefgedrag;
4. creëren van één centraal punt met milieu-informatie dat de uitwisseling en afstemming verzorgt tussen bestuursrecht en strafrecht.

De ODG voert sinds november 2013 voor de Groningse gemeenten en de provincie Groningen de VTH-taken uit. Wij vormen een verlengstuk van het lokaal bestuur en ondersteunen u en de andere deelnemers bij het realiseren van een veilige en schone fysieke leefomgeving.

### 2.2 Meerwaarde van de Omgevingsdienst

De afgelopen vier jaar hebben wij samen met onze opdrachtgevers hard gewerkt om meerwaarde te leveren op de vier bovengenoemde argumenten die ten grondslag liggen aan de oprichting van het stelsel van omgevingsdiensten. Dit is, zoals bekend, met horten en stoten verlopen. Tegelijkertijd zijn er wel degelijk grote stappen gezet en de komende jaren zullen we de kwaliteit van onze dienstverlening samen met de onze deelnemers verder uitbouwen. Hieronder worden belangrijke resultaten benoemd en de relevante ontwikkelingen geschetst.

#### **Voldoende kritieke massa, bundelen expertise en deskundigheid**

- De ODG heeft meer dan 180 medewerkers (160 fte) in dienst. Op de verschillende deskundigheidsgebieden hebben wij voldoende kritieke massa om te kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen, zoals die in onze regio zijn vastgesteld in de Verordening Kwaliteit VTH.
- Door de bundeling van expertise hebben wij specialisten in dienst op het gebied van lucht, geluid, bodem, externe veiligheid, brandveiligheid, constructieve veiligheid en cultuurhistorie. Voorheen huurden met name de kleinere gemeenten deze externe deskundigheid in. Door deze expertise in huis te hebben, kunnen we sneller schakelen en gaat de kwaliteit van stukken door

deze integrale benadering omhoog. Wij sturen met een opleidingsplan en een softwareprogramma 'de prestatiecoach' er actief op dat onze medewerkers voldoen aan opleidingseisen en de vereiste vliegreuen maken.

- De ODG is de BRZO-RUD voor Noord-Nederland, dit wil zeggen de provincies Groningen, Drenthe en Friesland. We zijn, via de provincie, verantwoordelijk voor de coördinatie van de VTH-taken wabo en BRZO voor complexe bedrijven die extra toezicht behoeven op het gebied van veiligheid. In de Eemshaven zijn wij reeds wabo-breed verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken.
- Onze werkprocessen zijn in toenemende mate geharmoniseerd. Alles wordt digitaal in het VTH-systeem geregistreerd. Hierdoor kunnen medewerkers werk van elkaar overnemen en zijn we minder kwetsbaar.
- De komende jaren zullen wij stappen zetten om de bedrijfsvoeringsprocessen verder te stroomlijnen, zodat we sneller en betere sturingsinformatie ontwikkelen voor medewerkers, opdrachtgevers en het bestuur. Hierbij is de doorontwikkeling van het VTH-systeem een belangrijk speerpunt.
- Kwaliteit van de dienstverlening is ook een speerpunt. Dit vraagt naast uniformeren en automatiseren aandacht voor het leveren van maatwerk waar dat nodig is en een goede afstemming als zaken bestuurlijk gevoelig liggen. Dit pakken we in 2018 verder op door onder meer een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren onder opdrachtgevers en bedrijven. In paragraaf 3.4 schetsen wij hoe we die nabijheid concreet vorm geven.

#### **Gelijke benadering en behandeling van bewoners en bedrijven**

- Voor een gelijke benadering en behandeling van bewoners en bedrijven is afstemming in beleid / visie, programmering en procedures van belang. Bij de start van de ODG was er sprake van grote verschillen tussen de 24 deelnemers.
- Samen met de deelnemers zijn er inmiddels verschillende wijzigingen doorgevoerd die een bijdrage leveren aan het creëren van een gelijk speelveld. Te denken valt aan een uniforme dienstverleningsovereenkomst, het mandaatbesluit -indien van toepassing-, een producten- en dienstenmatrix, een drietal takenpakketten en eenzelfde VTH-systeem. Ook is meer uniformiteit bereikt door het opstellen van een uniforme Toezichts- en Handhavingsstrategie, een uniforme Verordening Kwaliteit VTH en vorig jaar is een start gemaakt met het opstellen van een uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid voor minimaal de basistaken. Een vergelijkbaar traject willen wij komen jaar inzetten op het gebied van vergunningverlening. Vanzelfsprekend blijft hierbij ruimte voor maatwerk en de couleur lokaal.
- Er zijn nog verdere stappen te zetten. Daarbij hoort de implementatie van de Toezichts- en Handhavingsstrategie -risico gestuurd- en die van het nog op te stellen uitvoerings- en handhavingsbeleid. Tegelijk vraagt de producten- en dienstenmatrix 2018 bijvoorbeeld ook nog een verdiepingsslag.
- Wij zijn met opdrachtgevers op initiatief van de provincie - die het beleid op het terrein van VTH / Bor wil standaardiseren - in overleg. De eerste stap, de vaststelling van de risico-analyse, is bijna klaar. Deze aanpak illustreert de samenhang tussen beleid en uitvoering, tussen het aandeel van het provincie / gemeente en dat van de ODG.

---

### **Verminderen versnippering**

- De bewaking en bevordering van de leefbaarheid van de fysieke leefomgeving is traditioneel zeer verkokerd langs de lijnen van de afzonderlijke domeinwetten en vakdisciplines (Milieu, bodem, bouw, APV). Deze verkokering is destijds door commissie Mans al aangemerkt als verbeterpunt. Een integrale benadering verdient de voorkeur.
- Vanaf de start van de ODG hebben deelnemers de keuze om naast het wettelijke verplichte in te brengen basistakenpakket ook andere taken in te brengen. Hoe meer takenpakketten worden ingebracht, des te minder de versnippering is. Met name tussen de basistaken en de milieutaken is de synergie in werkzaamheden groot. In die zin zien wij het ook, zoals eerder gezegd, als een gemiste kans dat het rijk niet bij de oprichting van de omgevingsdiensten verplicht heeft gesteld dat alle milieutaken worden ingebracht.
- Inmiddels voeren wij voor acht gemeenten (voor de recente herindelingen waren dit elf gemeenten) en de Provincie de milieutaken uit. Bij de recente herindelingen van Midden-Groningen en Westerwolde is door de fuserende gemeenten - gelet op synergie in werkzaamheden en het specialistisch karakter van de werkzaamheden - er bewust voor gekozen de milieutaken in te brengen bij de ODG.
- De ervaring leert dat hoe meer taken zijn ingebracht, hoe groter de meerwaarde van de ODG is. De ODG heeft dan een vollediger beeld van de regio en is van alle inrichtingen op de hoogte van wat er speelt; hierdoor kan de ODG beter inspelen op - en bijdragen aan de verbetering van de fysieke leefomgeving.
- Landelijks is de trend dat overheden steeds meer inzetten op integrale en multidisciplinaire teams om bredere en integrale afwegingen te kunnen maken over maatschappelijke issues. De integratietendens wordt gevoed door de constatering dat veel aspecten uit de verschillende disciplines (zoals milieu, bodem, bouwtoezicht en brandveiligheid) veel gemeen hebben. Ook in de Omgevingswet staat het woord integraler centraal. We verwachten dat met inhoud, geld en vooral digitalisering de nieuwe Omgevingswet (in 2021 verwacht) de kwetsbaarheid van kleinere gemeenten zal toenemen en de positie van omgevingsdiensten zal worden versterkt. Voor de gemeenten Midden-Groningen (na fusie op 01.01.2018) en Stadskanaal is dit een overweging geweest om de wabo-taken onder te brengen bij de ODG.

### **Meer en betere afstemming tussen het bestuursrecht en strafrecht**

- Een belangrijke rol van de ODG is het uitvoeren van ketentoezicht en de inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) bij milieudelicten. Ketentoezicht is een methode om knelpunten in een keten te analyseren en daarop in het toezicht te anticiperen. De ODG participeert voor het ketentoezicht en de inzet van BOA's in landelijke overleggen en interprovinciale overlegstructuren. Hierdoor hebben wij een zicht op trends en knelpunten die in het ketentoezicht van belang zijn.
- Hoe meer taken worden ingebracht, hoe meer informatie de ODG in eigen huis en in haar eigen VTH-systeem heeft vastgelegd. Hierdoor is het gemakkelijker om ketenbrede analyses uit te voeren en verloopt het toezicht effectiever.

### 3. Taakuitvoering door de Omgevingsdienst

#### 3.1 Keus uit de afname van drie takenpakketten (vraag 1)

Sinds 1 januari 2017 werkt de ODG met een PDC-matrix, waarin alle producten en diensten zijn opgenomen. De PDC is, samen met het uitvoeringskader en de zaaktypecatalogus (ZTC), één van de pijlers van de ODG. De PDC-matrix 2018 bestaat uit circa 140 producten en 124 subproducten. De producten zijn onderdeel van drie pakketten welke deelnemers af kunnen nemen:

1. het basistakenpakket (wettelijke verplicht);
2. het milieupakket;
3. het wabo-pakket.

In tabel 1 is de huidige inbreng weergegeven van de gemeenten die deel uitmaken van de nieuw te vormen gemeente Het Hogeland.

	Basistaken	Milieutaken	Wabo-taken
Bedum	✓		
De Marne	✓	✓	✓
Eemsumond	✓		
Winsum	✓		

Tabel 1: Huidige inbreng deelnemers nieuw te vormen gemeente Het Hogeland

#### Toelichting pakketten

1. Het basistakenpakket bevat producten en diensten die zijn benoemd in bijlage IV van het Besluit omgevingsrecht (BOR). Deze taken zijn deelnemers wettelijk verplicht uit te laten voeren door de ODG. Het betreft de inrichtingen met een groter veiligheids- en milieurisico. Op dit ogenblik is niet exact aan te geven wat de basistaken precies zijn. In de loop van 2018 zal hier meer duidelijkheid overkomen. Dit proces zal gezamenlijk door de ODG en haar opdrachtgevers opgepakt worden.
2. Naast de wettelijke basistaken kan de ODG ook de overige milieutaken uitvoeren voor haar deelnemers. Dit betreft grotendeels vergelijkbare werkzaamheden als in het basistakenpakket, maar nu ook voor inrichtingen met een lager veiligheids- en milieurisico. Daarnaast zijn wij bij inbreng van het gehele milieupakket in staat om u pro-actief te adviseren en te ondersteunen bij wijzigingen in wet- en regelgeving en het uitvoeren van bijvoorbeeld actualisatietoetsen.
3. Het wabo-takenpakket omvat de overige VTH werkzaamheden die hun grondslag vinden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het betreft het verstrekken van vergunningen, toezicht- en handhavingsactiviteiten op het terrein van bouwen, aanleg, oprichten en gebruik.

Met ingang van 1 januari 2018 voert de ODG geen taken meer uit op het gebied van APV en bijzondere wetten. De reden hiervoor is dat gemeenten aangaven deze taken na herindeling en schaalvergroting bij voorkeur in de eigen organisatie, dicht bij het bestuur, te beleggen.

In uw uitvraag wordt (bij verdiepingsvraag 1) een onderscheid gemaakt tussen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds. De pakketten van de ODG kennen dit onderscheid niet. Concreet betekent dit dat het niet mogelijk is om niet de vergunningverlening in te brengen en wel de toezichts- en handhavingsactiviteiten of andersom.



### 3.2 Borging uitvoeringskwaliteit specialistische taken (vraag 2)

Eén van de redenen voor de oprichting van de ODG is het bundelen van kennis en expertise. In onze werkprocessen wordt standaard specialistisch advies meegenomen waar dat nodig is. Wij hebben in onze organisatie specialisten in huis op het gebied van: lucht, bodem, geluid, externe veiligheid, brandveiligheid, constructieve veiligheid en cultuurhistorie. Hierdoor kunnen wij onze deelnemers een integrale en kwalitatief hoogwaardige product en diensten aanbieden en hoeven deelnemers vrijwel geen beroep te doen op extern deskundigen.

Om de uitvoeringskwaliteit te bewaken is het van belang dat medewerkers adequaat zijn opgeleid en voldoende vlieguren maken. Hierop wordt door de leidinggevenden van de ODG actief gestuurd met behulp van de prestatiecoach en het opleidingsplan. De prestatiecoach is een softwaremodule, waarin wordt bijgehouden over welke expertise een medewerker beschikt en in hoeverre hij of zij voldoet aan de kwaliteitscriteria voor die expertisegebieden. Het opleidingsplan is hierop afgestemd.

U heeft gevraagd hoe robuust wij zijn op een aantal specifieke specialismen. In de onderstaande tabellen 2 t/m 4 is de omvang van onze expertise, gekoppeld aan de huidige taakomvang, uiteengezet.

Bouwfysica: bouwakoestiek, energie en vocht	
Deelnemers	De Marne, Midden-Groningen, Stadskanaal, de Provincie
Personele inzet	De ODG heeft vijf vergunningverleners bouw in dienst. Beoordeling van bouwakoestiek, energie en vocht maken integraal onderdeel uit van hun werkzaamheden. De medewerkers voldoen allen aan de kwaliteitscriteria met betrekking tot vlieguren en opleiding.

Tabel 2: omvang expertise bouwfysica

Constructieve veiligheid	
Deelnemers	De Marne, Midden-Groningen, Stadskanaal, de Provincie. Daarnaast leveren wij via een separate overeenkomst expertise aan DEAL
Personele inzet	De ODG heeft twee specialisten in dienst. Zij voldoen beiden aan de kwaliteitscriteria met betrekking tot vlieguren en opleiding.

Tabel 3: omvang expertise constructieve veiligheid

Geluid: geluidzonering, geluidboekhouding, akoestisch onderzoek, sanering wegverkeerslawaai, railverkeerslawaai en besluiten hogere waarden.	
Deelnemers	De Marne, Leek, Oldambt, Zuidhorn, Stadskanaal, Veendam, Westerwolde. Akoestisch onderzoek wordt voor alle deelnemers verricht. In 2017 betrof dit meer dan 80 zaken. Tevens voeren wij op verzoek geluidsmetingen uit.
Personele inzet	De ODG heeft vijf specialisten in dienst, waarvan momenteel vier voldoen aan de kwaliteitscriteria met betrekking tot vlieguren en opleiding.

Tabel 4: omvang expertise geluid

Op het gebied van bouwen is de Omgevingsdienst verantwoordelijk voor de VTH-taken voor circa 25% van het totale bouwvolume in de provincie Groningen. De gemeente Groningen is verantwoordelijk voor circa 60%. De resterende 15% wordt door de overige gemeenten uitgevoerd.

### 3.3 Omvang en uitvoering takenpakket (vraag 3)

#### Omvang takenpakket

Bij het opstellen van de businesscase wordt de omvang van het in te brengen takenpakket bepaald aan de hand van het inrichtingenbestand, een concept jaaropdracht en de in te brengen formatie. Deze gegevens zijn in dit stadium van het proces (nog) niet voorhanden.

Om een indicatie te kunnen geven over de omvang van de drie takenpakketten is De Marne als uitgangspunt genomen. Afgezien van de Eemshaven zijn de vier gemeenten qua omvang, alsook in de fysieke leefomgeving en voor de inzet op het gebied van VTH taken sterk vergelijkbaar. De inrichtingen in de Eemshaven vallen veelal onder het bevoegd gezag van de provincie en de milieuvergunningen die hierop betrekking hebben worden door ons reeds opgesteld en gecontroleerd.

	Basis	Milieu	Wabo	Totaal
Huidige inzet ODG	4,33 fte	1,44 fte	2,00 fte	7,77 fte
<b>Het Hogeland</b>	<b>4,33 fte</b>	<b>4,66 fte</b>	<b>10,32 fte</b>	<b>19,30 fte</b>
Verschil	0,00 fte	3,22 fte	8,32 fte	11,53 fte

Tabel 5: Omvang takenpakket

#### Toelichting berekening

De omvang van de basistaken van de vier gemeenten zijn bij ons reeds bekend, aangezien alle vier gemeenten die de gemeente Het Hogeland zullen vormen, nu de basistaken afnemen van de ODG. Voor de omvang van de milieutaken is de verhouding tussen de omvang van de basistaken en milieutaken in De Marne aangehouden voor de andere drie gemeenten. Voor de wabo-taken is uitgegaan voor de inzet in De Marne. Deze inzet is vervolgens geëxtrapoleerd op basis van het inwoneraantal van de nieuwe gemeente. Hierbij is de inzet in Bedum voor de activiteit bouwen met 20% verhoogd gelet op de workload die is aangegeven in het uitvraagdocument.

De bovenstaande berekening is gebaseerd op de begroting 2018. Wij constateren dat de omvang voor wabo kleiner is dan er werkelijk aan tijd is besteed aan De Marne. Voor de hierboven afgegeven indicatie hanteren wij een bandbreedte van circa 2 fte.

#### Kwaliteit van uitvoering

De gemeenten die toetreden tot de gemeente Het Hogeland, hebben in 2016 een uniforme Verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht vastgesteld. In deze Verordening zijn eisen gesteld aan de kwaliteit van de uitvoering. Deze regels vormen het kader waarbinnen wij onze werkzaamheden uitvoeren.

In aanvulling hierop is een belangrijk uitgangspunt dat vergunningen tijdig worden verleend, goed zijn onderbouwd, dus juridisch houdbaar en waar nodig zijn afgestemd met collega's bij de gemeente en organisaties actief in aanpalende beleidsterreinen, zoals de veiligheidsregio, politie, het waterschap en de voedsel- en warenautoriteit.

1. De doorlooptijd van vergunningen wordt door het management actief bewaakt. Helaas zijn er begin 2017 enkele wabo-vergunningen, activiteit bouwen, van rechtswege verleend. Hierop zijn maatregelen genomen. De capaciteit in het primair proces is vergroot, de sturing op het proces is

verbeterd en tevens is een achtervang ingericht middels een externe partij om eventuele pieken in de werkvoorraad op te vangen. Inmiddels is het proces op de rit. Sinds maart 2017 zijn de vergunningen tijdig verleend.

2. Onze werkprocessen zijn erop gericht om te voldoen aan de vastgestelde kwaliteitscriteria. Onze inzet is dat beschikkingen 'Raad van State'-proof zijn. Om deze standaard te bereiken hanteren wij het vier ogen principe. Geen enkele beschikking wordt verstuurd zonder dat een collega deze inhoudelijk heeft "tegen gelezen".
3. Om de samenwerkingsrelatie te bestendigen voeren wij overleg op meerdere niveaus. Hieronder worden de belangrijkste toegelicht.
  - a. De behandelaars van een zaak nemen vanzelfsprekend contact op met de betrokken vakafdeling van de gemeente om de afhandeling van een zaak af te stemmen. Vooral bij bestuurlijk gevoelige zaken is deze afstemming tijdig en adequaat verloopt.
  - b. In toenemende mate nemen wij deel aan regiekameroverleggen waarin de ruimtelijke initiatieven in de gemeente worden besproken en waarbij wij graag onze uitvoeringsdeskundigheid inbrengen.
  - c. Onze accountmanagers onderhouden contact over de programmering en uitvoering van de jaaropdracht. Ook zijn zij het eerste aanspreekpunt voor eventuele knelpunten die zich in de uitvoering structureel voordoen.
  - d. De ODG is vertegenwoordigd in het Opdrachtgeversplatform. Werkzaamheden op het terrein van beleid en uitvoering worden zo afgestemd of gezamenlijk voorbereid.

### 3.4 Nabijheid (vraag 4)

In de 'toekomstvisie op de gemeente Het Hogeland 'Ruimte!' en in het dienstverleningsconcept van de nieuwe gemeente staat ruimte geven, ruimte krijgen en ruimte voelen centraal. Zo wil de gemeente ook in haar dienstverlening ruimte geven, ruimte krijgen en ruimte voelen door: 1) ruimte voor inwoners, ondernemers en organisaties om zelf zaken met de gemeente te regelen, initiatieven in de directe leefomgeving te realiseren en regie te houden over ondersteuning en zorg en 2) ruimte voor bestuurders en medewerkers om voor complexe vraagstukken bruikbare oplossingen te bedenken.

De komst van de Omgevingswet gaat ook uit van het principe van ruimte geven, ruimte krijgen en ruimte voelen. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen het benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' is het motto. De nieuwe wet zorgt voor minder en overzichtelijke regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk alsook voor betere en snellere besluitvorming.

Burgernabijheid is daarin een belangrijk uitgangspunt. De gemeente verwacht van haar medewerkers en dus ook van de medewerkers van de ODG lokale bekendheid, het kunnen schakelen tussen burgers, bedrijven en bestuurders, burger- en bedrijfsgerichtheid, service- en klantvriendelijkheid, benaderbaarheid en gevoel voor bestuurlijke gevoelige aangelegenheden.

Als ODG organiseren we de nabijheid door onder meer de volgende maatregelen:

- Voor de toezichthouders is het werk georganiseerd in gebieden. Hiermee wordt gebiedskennis opgebouwd en kunnen we snel met kennis van zaken opereren. Hierbij houden we ons wel aan de regels van de wet (Bor), door onze toezichthouders periodiek te rouleren.

- 
- Nabijheid versterken wij door in de correspondentie het rechtstreekse nummer van de behandelaar te vermelden. Een burger of een bedrijf wordt niet doorverwezen naar een klantcontactcentrum, maar krijgt direct de medewerker aan de lijn die de zaak in behandeling heeft.
  - Medewerkers werken vanuit onze centrale locatie in Veendam en waar nodig op locatie. In overleg met u willen we werkafspraken maken, zodat onze medewerkers vaker op locatie in de gemeente aanwezig zijn.
  - We werken volledig digitaal. Alle stukken zijn digitaal te raadplegen in het zaakstelsel. Op afstand zijn we daardoor ook dichtbij. Wij merken dat medewerkers van de frontoffice, dit wil zeggen de gemeenten, ons zaakstelsel nog niet altijd even goed weten te vinden. Graag verzorgen wij trainingen voor uw frontofficemedewerkers. Het mes snijdt hierbij aan twee kanten. Enerzijds zijn zij in staat bedrijven en bewoners beter te informeren. Anderzijds leidt dit er tevens toe dat de informatie die naar ons wordt doorgestuurd, van hogere kwaliteit is. Dit verkort weer de doorlooptijd van zaken.
  - Een cruciale succesfactor is bestuurlijke sensitiviteit. Zaken die politiek / bestuurlijk gevoelig liggen, dienen tijdig te worden afgestemd op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Bij het opstellen van het mandaatbesluit is hieraan al aandacht besteed. Daarnaast wordt er gewerkt aan het opstellen van samenwerkingsafspraken om deze bestuurlijke sensitiviteit te borgen.
  - In 2018 zullen wij een klanttevredenheidsonderzoek uitvoeren onder opdrachtgevers en bedrijven. Mochten uit dit onderzoek aandachtspunten naar voren komen, dan zullen wij deze vanzelfsprekend mee nemen bij het verder verbeteren van onze dienstverlening.

Afsluitend moeten we vaststellen dat schaalvergroting door herindeling of door verlengd lokaal bestuur niet dienstig is aan het uitgangspunt van burgers nabijheid. Daartegenover staat dat die vormen van lokaal bestuur de kwetsbaarheid verminderen en bijdragen aan kostenbeheersing. Onze inzet is om die voordelen te benadrukken en, samen met de gemeente, het nadeel zo klein mogelijk te maken.

## 4. Organisatorische consequenties

### 4.1 Koppeling van zaaksystemen (vraag 5)

In de uitvraag is aangegeven dat u graag een koppeling ziet tussen het systeem dat door de gemeente Het Hogeland wordt gebruikt (Squit XO) en het LOS systeem. Deze koppeling is voor ons niet binnen afzienbare termijn te realiseren. We hebben een onderzoek naar het LOS laten uitvoeren. Conclusie hiervan is dat het LOS nog niet geheel naar wens functioneert en dat een inhaalslag nodig is om het systeem tot tevredenheid van opdrachtgevers en gebruikers te laten functioneren. Het aanbrengen van koppelingen met andere zaaksystemen is hierbij niet voorzien.

### 4.2 Fluctuatie in de workload (vraag 6)

De workload kan jaarlijks variëren. Zeker bij vergunningen is de omvang van de inzet afhankelijk van de vraag en complexiteit. De controlewerkzaamheden zijn over het algemeen beter te plannen. Eventuele fluctuaties in de workload vangen we op twee manieren op:

- 1 Voor de start van ieder jaar wordt in overleg met u een jaaropdracht voor het daaropvolgende jaar opgesteld. Bij de opstelling hiervan wordt gekeken naar ontwikkelingen en prioriteiten die van invloed zijn op de werkomvang. Mocht de werkomvang op onderdelen naar verwachting stijgen, dan wordt u in de gelegenheid gesteld om prioriteiten te stellen binnen de beschikbare capaciteit. Is er sprake van een (tijdelijke) uitbreiding van werkzaamheden, dan worden deze met een meerwerkopdracht vastgelegd. Bij wabo-vergunningen, activiteit bouwen, staan tegenover de extra uitgaven overigens veelal ook extra inkomsten uit leges.
- 2 Op basis van alle jaaropdrachten tezamen wordt de beschikbare formatie van de ODG verdeeld tussen de teams. De omvang van de teams is dus niet een statisch gegeven, maar beweegt mee met fluctuaties in de workload. Om de formatieverschuivingen in de praktijk ook te kunnen realiseren hanteren we een flexibele schil tussen de 5% en 10%.

### 4.3 Overgang personeel (vraag 7)

Mocht u besluiten het milieu- en of de wabo-taken door de ODG uit te laten voeren, dan zijn wij bereid om op basis van het uitgangspunt 'mens volgt werk' de betrokken medewerkers van de gemeenten Bedum, Winsum, Eemsmond en de gemeenschappelijke regeling DEAL over te nemen. Bij dit laatste gaat het uiteraard om het aandeel dat de gemeente Eemsmond in die regeling heeft. We hebben nota genomen van de inzet van de colleges van Delfzijl, Appingedam en Loppersum om bij die herindeling, voorzien in 2021, om alle VTH-taken in eigen beheer uit te voeren. Dat heeft grote gevolgen voor de regeling VTH DEAL. Desgevraagd zijn we graag bereid mee te denken in oplossingen die ondersteunend zijn aan zowel de werkzaamheden ten behoeve van een betere leefomgeving - provinciaal gezien - als die uitwerkingsrichtingen van gemeentebesturen.

Voor de voorwaarden, waaronder deze medewerkers worden overgenomen, worden afspraken gemaakt in een gezamenlijk op te stellen sociaal plan. Hierbij zijn wij niet gebonden aan het sociaal statuut dat gold bij de oprichting van de ODG. Uitgangspunt bij het opstellen van het sociaal plan is dat de betrokken medewerkers er per saldo niet op achteruit gaan en dat eventuele verschillen in arbeidsvoorwaarden worden gecompenseerd door de latende organisatie. Onze ervaring met

eerdere businesscases is overigens dat de verschillen in arbeidsvoorwaarden en functiewaardering klein zijn. Alle betrokken organisaties kennen immers de Cao CAR/UWO. Wel moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid van een eenmalige vergoeding voor afkoop van de extra kosten voor woon-werkverkeer.

Om de overgang van medewerkers soepel te laten verlopen, hebben wij goede ervaringen met kennismakingsgesprekken, meeloopdagen en een kort introductieprogramma.

Indien u besluit de taken die nu zijn ingebracht door De Marne zelf uit te voeren, dan is artikel 44 uit de Gemeenschappelijke Regeling van toepassing. Hierin staat dat bij het terugnemen van taken er in het kader van de financiële afwikkeling er een toewijzing van personeel plaatsvindt. Aangezien er de komende jaren meerdere herindelingen plaatsvinden, maken wij in 2018 met de vakorganisaties in het Georganiseerd Overleg afspraken over de voorwaarden waaronder de toewijzing gebeurt.

De ervaring van de businesscase APV en bijzondere wetten leert, dat het voor onze medewerkers belangrijk is om volwaardig mee te kunnen doen met de plaatsingsprocedure voor de nieuwe gemeente. Wij verzoeken u aan dit punt aandacht te besteden bij de inrichting van het plaatsingstraject binnen de nieuwe organisatie.

#### 4.4 Indicatie financiële consequenties (vraag 8)

De financiële consequenties hebben betrekking op de deelnemersbijdrage, eenmalige kosten en frictie- en desintegratiekosten.

##### Deelnemersbijdrage

De ODG gaat uit van inputfinanciering, waarbij de kosten voor de deelnemers zijn gebaseerd op de ingebrachte formatie. De loonkosten per ingebrachte formatieplaats worden verhoogd met een opslag voor materiele kosten (het zaakstelsel LOS en vervoerskosten) en overheadkosten. In tabel 6 is de opbouw van het uurtarief van 2018 op basis van een gewogen gemiddelde weergegeven.

	Kosten	Productieve uren	Uurtarief
Gemiddelde loonsom primair proces	€ 70.895		
Materiele kosten en overhead	€ 34.746		
<b>Totaal</b>	<b>€ 105.641</b>	<b>1.350</b>	<b>€ 78,25</b>

Tabel 6: opbouw uurtarief 2018

Op basis van de ingeschatte werkomvang (paragraaf 3.3) is hierna berekend hoe hoog de deelnemersbijdrage is voor de verschillende werkpakketten op basis van de begroting 2018. De eenmalige extra bijdrage voor de inhaalslag LOS is hierbij nog niet meegenomen. Hiervoor is een begrotingswijziging voor zienswijze voorgelegd aan de deelnemers. De bedragen die zijn opgenomen in de tabel 7, worden in 2019 verhoogd met een reguliere indexatie voor loon- en prijsstijgingen.

	Basis	Milieu	Wabo	Totaal
Deelnemersbijdrage 2018 BMW	€ 495.000	€ 153.000	€ 213.000	€ 863.000
<b>Het Hogeland</b>	<b>€ 495.000</b>	<b>€ 493.000</b>	<b>€ 1.091.000</b>	<b>€ 2.079.000</b>
Verschil	€ 0	€ 340.000	€ 879.000	€ 1.218.000

Tabel 7: deelnemersbijdrage 2018

---

### *Omvang overheadkosten*

De overheadkosten van de ODG zijn laag ten opzichte van een gemeentelijke organisatie. De personele overhead van de ODG is 23,2% van de totale formatie (zie bijlage 7 van de begroting 2018 van de ODG). Gemeenten kennen in de regel een overheadpercentage dat boven de 30% ligt.

### **Eenmalige kosten**

Met de harmonisatie van de werkpakketten als gevolg van de herindeling moet rekening worden gehouden met eenmalige kosten. Hieronder zijn de belangrijkste kostenposten weergegeven en is een indicatie opgenomen van de bedragen die hieruit voortvloeien:

- Opstellen businesscase: € 15.000
- Sociaal plan: stelpost van ca. € 2.500 per medewerker en afkoop van reiskosten. Dit is sterk afhankelijk van de woonplaats van de medewerker.
- Datamigratie: 60.000.

Bij de oprichting van de ODG heeft het Algemeen Bestuur besloten dat in de eerste vijf jaar na oprichting een bijdrage betaald moet worden voor de oprichtingskosten, als er extra taken worden ingebracht. Aangezien de vijfjaarstermijn op 1 januari 2019 reeds is verlopen, zullen we het Algemeen Bestuur voorstellen deze extra kosten achterwege laten.

### **Frictie- en desintegratiekosten**

Frictiekosten betreffen de kosten voor afbouw van de kosten in het primair proces. Hierbij gaat het vooral om de inzet van personeel en de kosten voor het zaakstelsel LOS. Desintegratiekosten zijn de kosten voor afbouw van de overheadkosten die niet meer aan het primair proces kunnen worden toegerekend. De frictie- en desintegratiekosten verschillen per scenario:

1. *Het Hogeland brengt naast de basistaken de milieu- en wabotaken in.*  
In dit scenario groeit de primaire formatie van de ODG en is er geen sprake van frictie- en desintegratiekosten.
2. *Het Hogeland brengt naast de basistaken de milieutaken in.*
  - Frictiekosten: zoals in artikel 44 van de Gemeenschappelijke Regeling is weergegeven, zullen wij afspraken maken over de toewijzing van personeel dat wordt ingezet op het wabotakenpakket. De verwachting is dat hierdoor de personele frictiekosten beperkt zullen zijn. Materiele frictiekosten doen zich in dit scenario niet voor.
  - Desintegratiekosten: per saldo groeit de formatie van de ODG. Afbouw van de overhead is niet aan de orde.
3. *Het Hogeland brengt alleen de basistaken in.*
  - Frictiekosten: zoals in artikel 44 van de Gemeenschappelijke Regeling is weergegeven, zullen wij afspraken maken over de toewijzing van personeel. Hierdoor is onze verwachting dat de frictiekosten beperkt kunnen blijven tot de kosten voor het zaakstelsel LOS. Rekening moet worden gehouden met frictiekosten van € 3.000 per fte, die in 3 tot 5 jaar worden afgebouwd.
  - Mocht u besluiten zowel de milieutaken als de wabo-taken zelf uit te voeren, dan zal een evenredig deel van de overhead moeten worden afgebouwd bij de ODG. Rekening moet worden gehouden met overheadkosten van € 30.000 per fte, die in 3 tot 5 jaar worden afgebouwd.



#### 4.5 Wijziging van financieringsconstructie (vraag 9)

De huidige financieringsconstructie van inputfinanciering maakt het eenvoudig om de deelnemersbijdrage te berekenen, maar de verdeelsleutel is historisch gegroeid en kent weinig mogelijkheden om mee te bewegen met veranderingen in de productie. Zodra wij op basis van LOS betrouwbare managementinformatie en kengetallen kunnen vaststellen, zullen wij in overleg met onze deelnemers gaan over een nieuwe financieringsconstructie. Het bestuur heeft uitgesproken dat in 2019 in geen geval sprake zal zijn van output financiering. In die vergadering kwamen opnieuw ook daaraan verbonden nadelen aan de orde.

Het is primair aan de deelnemers gezamenlijk om tot een nieuwe financieringsconstructie te komen. In onze gedachtenvorming komen we tot een constructie waarbij er voor de basis- en milieutaken een vaste bijdrage wordt betaald op basis van het inrichtingenbestand, het aantal inwoners of een combinatie hiervan, plus voor de overhead. Dit sluit aan bij het wettelijk karakter van de werkzaamheden, het waarborgt een level playing field voor bewoners en bedrijven en zorgt voor een ondergrens op basis waarvan we kennis en expertise kunnen organiseren. Ook bij de wabo-taken is programmering op basis van risicoanalyse en uniformiteit in de uitvoering, zoals de wet VTH dat nastreeft, van toepassing. Echter, bij deze extra taken kunnen wij ons voorstellen dat hierbij een meer flexibelere vorm van financiering wordt gehanteerd, waarbij er wordt afgerekend op basis van de werkelijk bestede uren of afgenomen producten. Dit leidt tot een eerlijke verdeling van kosten, is transparant en mogelijk verlaagt het de drempel om taken in te brengen.

#### 4.6 Besluitvormingstraject (vraag 10)

Het besluitvormingstraject kent op hoofdlijnen de volgende stappen:

1. *Opstellen businesscase*: zoals reeds in de inleiding is aangegeven, is in het Algemeen Bestuur van de ODG bepaald dat er een businesscase moet worden opgesteld bij wijziging van het ingebrachte takenpakket. In ieder scenario dat bij u voorligt, wijzigt het takenpakket van de ODG. Dit betekent dat de eerste stap is om een businesscase op te stellen waarin de consequenties van het voorkeursscenario van de stuurgroep Het Hogeland is uitgewerkt.
2. *Voorgenomen besluit*: op basis van de businesscase dient een voorgenomen besluit te worden genomen door het bestuur van BMWG gemeenten en het Algemeen Bestuur van de ODG.
3. *Advies ondernemingsraad, overeenstemming Georganiseerd Overleg*: het voorgenomen besluit wordt ter advisering voorgelegd aan de ondernemingsraden. Voor zover het de overgang van personeel betreft, is tevens overeenstemming vereist met de vakorganisaties in het Georganiseerd Overleg. De keuze die gemaakt gaat worden, is bepalend voor welk advies of overleg met wie wordt gevoerd. Gaat er personeel over van de ODG naar Het Hogeland dan dient er tevens rekening te worden gehouden met de Arhi procedure.
4. *Definitief besluit*: na advies van de ondernemingsraden en overeenstemming met de vakorganisaties in het georganiseerd overleg kan een definitief besluit, zowel in het bestuur van de gemeenschappelijke regeling als in uw college, worden genomen over de afwikkeling van de financiële, personele en organisatorische gevolgen.

Gelet op de plaatsingsprocedure van het personeel en de overdracht van werkzaamheden verdient het de voorkeur om het voorgenomen besluit nog voor de zomerperiode te nemen. De planning is



strak en vraagt de nodige inzet en prioriteit van de betrokken partijen. De tijdsdruk wordt ook ingegeven door de eerder genoemde inzet van de DAL-colleges om in 2021 de VTH-taken in eigen beheer uit te voeren. Dit leidt tot de volgende tijdsplanning:

Stappen	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
1 Voorbereiden businesscase										
2 Scenario stuurgroep Het Hogeland										
3 Uitwerken businesscase										
4 Voorgenomen besluit BMW en AB										
5 Advies OR / GO										
7 Definitief besluit BMW en AB										
8 Voorbereiden overdracht taken										

**Tabel 8: Tijdsplanning**