



Bestuurlijke rapportage organisatie bouwtaken Noordwijk

Onderzoek naar twee varianten





Opdrachtgever: Gemeente Noordwijk
College van burgemeester en wethouders
E. Franklin (ambtelijk opdrachtgever)

Ons kenmerk: A21GNO-79

Samenstellers: George Postma
Jacco van Gastel

Datum: 7 december 2021

Versie: Eindrapport



Inhoud

1. Opdracht en aanpak	1
1.1. Aanleiding	1
1.2. Uw vraag	1
1.3. Afbakening van de vraag	2
2. Huidige situatie	3
2.1. Start ODWH	3
2.2. Juridische basis ODWH	3
2.3. Bouwtaken van Noordwijk ondergebracht bij ODWH	4
2.4. Programma bouwen in cijfers	5
2.5. Leges	7
2.6. ODWH in perspectief	8
2.7. Kwaliteit dienstverlening	8
2.8. Organisatie bouwtaken	10
2.9. Informatievoorziening ODWH	11
3. Variantenstudie	12
3.1. Variant 1: Verbetering huidige situatie	14
3.2. Variant 2: Bouwtaken naar Noordwijk	16
4. Samenvatting	20
4.1. Huidige situatie	20
4.2. De varianten	22
5. Conclusies en Aanbevelingen	23
5.1. Gezamenlijke inspanning tot taakoverdracht	23
5.2. Verbeteren huidige situatie	23
5.3. Aanbevelingen	23

1. Opdracht en aanpak

1.1. Aanleiding

De gemeente Noordwijk heeft de VTH-bouwtaken ondergebracht bij de Omgevingsdienst West Holland (ODWH). Het gaat om de volgende taken:

- Behandeling van aanvragen omgevingsvergunningen
- Uitvoering van toezicht en handhaving op bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen
- Afhandeling van bezwaar- en beroepschriften omgevingsvergunningen

In de perspectiefnota van de gemeente Noordwijk is opgenomen dat een analyse dient te worden gemaakt van deze bouwtaken ten aanzien van kosten, efficiency en dienstverlening. Bij de behandeling van de Perspectiefnota in de gemeenteraad is een motie aangenomen waarin de vraag is gesteld om dit te doen in de vorm van een varianten-studie waarin voor- en nadelen van deze varianten inzichtelijk worden gemaakt, met bijzondere aandacht voor eventuele frictiekosten in relatie tot het ontvlechten van deze taken.

De gemeenteraad van Noordwijk;

In vergadering bijeen op 29 juni 2021.

Constateernde dat:

- in de perspectiefnota valt te lezen dat een stijging van de bouwleges onontkoombaar lijkt;

Overwegende dat:

- reeds langere tijd een discussie wordt gevoerd over de uitvoering van de bij de ODWH belegde bouwtaken;
- de financiën enerzijds en de kwaliteit van de dienstverlening anderzijds daarbij de belangrijkste aspecten zijn;
- uit de samenleving al geruime tijd verontrustende berichten de politiek bereiken over de kwaliteit van de door de ODWH verleende diensten;
- nu eveneens blijkt dat ook de financiële voordelen ter discussie kunnen worden gesteld;
- de ODWH geruime tijd heeft nagelaten de kwartaalrapportages aan de gemeente Noordwijk toe te zenden, waarin conform afspraak met de raad van Noordwijk, kritische prestatie indicatoren (kpi's) zouden zijn vervat;
- over het uitblijven van de rapportages met kpi's geen verklaring is gegeven door de ODWH;
- het derhalve wenselijk is nog deze periode onderbouwd en gedegen tot besluitvorming over te kunnen gaan over op welke wijze in de toekomst uitvoering moet worden gegeven aan de gemeentelijke bouwtaken;

Roept het college op:

- Het einde van het jaar te komen met een varianten-studie aangaande de uitvoering van de gemeentelijke bouwtaken, waarin voor- en nadelen worden inzichtelijk worden en daarin bijzondere aandacht te laten uitgaan naar eventuele frictiekosten;
- Hierin in elk geval de variant te verkennen van het weer in eigen beheer krijgen van de gemeentelijke bouwtaken, dat de basis kan vormen voor besluitvorming op een door de raad gewenst moment;

En gaat over tot de orde van de dag.

Het doel is het verkleinen van het verschil tussen de uitgaven en inkomsten op de bouwtaken alsmede vergroten van de klanttevredenheid en aansluiting vinden bij de nieuwe Omgevingswet. Noordwijk wil bovendien tijdige en volledige (meetbare) rapportages en werkplannen, waarop sturing mogelijk is.

1.2. Uw vraag

Dit onderzoek geeft een analyse van de realisatie van de bouwtaken door ODWH ten aanzien van:

1. Kosten,
2. Efficiency en

3. Dienstverlening.

Tevens biedt dit onderzoek een varianten-studie waarbij de voor- en nadelen van de varianten inzichtelijk worden gemaakt. Daarbij worden prognoses gegeven van de mogelijke frictiekosten.

1.3. Afbakening van de vraag

Twee varianten

Er is sprake van een onderzoek naar twee varianten, waaronder het “weer in eigen beheer uitvoeren van de gemeentelijke bouwtaken”. In dit onderzoek wordt deze variant afgezet tegen de variant van een verbeterde versie van de huidige situatie.

Betrekken van het perspectief van de Omgevingsdienst

Het onderzoek gaat over de gemeente Noordwijk én de Omgevingsdienst; samen staan ze voor één opgave, namelijk een goede dienstverlening aan de gemeenschap en de individuele burger. Het onderzoek is vooral toekomstgericht. Ongeacht de uiteindelijke keuze voor de positionering van de bouwtaken, blijven ODWH en Noordwijk partners op het Basistakenpakket (BTP). De gemeente Noordwijk treedt op als eigenaar en opdrachtgever van ODWH en heeft daarmee “the lead” als het gaat om de governance van de bouwtaken. Het onderzoek gaat ook in op de impact voor de dienstverlening van ODWH als Noordwijk de bouwtaken weer in eigen huis uitvoert.

2. Huidige situatie

2.1. Start ODWH

In de provincie Zuid-Holland zijn vijf omgevingsdiensten actief: DCMR, Haaglanden, Zuid-Holland Zuid, West-Holland en Midden-Holland. Binnen de veiligheids-regio Hollands Midden zijn ODMH en ODWH actief als omgevingsdiensten.

“De Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst West-Holland is 27 december 2000 gestart als Milieudienst West-Holland, met als doel om een robuuste dienst te vormen ten behoeve van de adequate uitvoering van milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Door de uitvoering van deze taken onder



te brengen bij de dienst streefden, en streven, de deelnemers naar verbetering van kwaliteit en integraliteit. In de loop van de tijd zijn ook andere taken toegevoegd, zoals bouwtaken en advisering op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en duurzaamheid. Sinds de aanpassing van de regelgeving en de toetreding van de Provincie Zuid-Holland is de dienst verdergegaan als ODWH”¹.

2.2. Juridische basis ODWH

ODWH is een rechtspersoon (openbaar lichaam) op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Voor het BTP is een gemeenschappelijke regeling (collegeregeling) de verplichte juridische vorm. In de gemeenschappelijke regeling voor de ODWH nemen deel: de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Lisse, Nieuwkoop, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Zoeterwoude. De Brzo-taken in het gebied van de ODWH worden uitgevoerd door DCMR.

In principe is een GR (rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam) voor een omgevingsdienst een zogenaamde collegeregeling (het gaat namelijk om een gezamenlijk uitvoering van college-taken). In de opzet van ODWH is er voor gekozen om ook raadsleden deel te laten nemen in het algemeen bestuur (AB). In de GR is ook aangegeven dat ODWH een gemengde regeling is. Dit is niet (meer) in overeenstemming met de wetgeving.

In de GR ligt vast welke taken ODWH voor al haar deelnemers uitvoert.

¹ Uit de Nota Planning&Control 2020-2023

Bij het kiezen van een variant voor het onderbrengen van de bouwtaken zal rekening moeten worden gehouden met de juridische kaders waarbinnen ODWH en Noordwijk zich bewegen. Ten aanzien van de juridische basis valt een aantal zaken op:

1. Het is opmerkelijk dat in een gemeenschappelijke regeling -bedoeld ter uitvoering van collegetaken- de gemeenteraden de AB leden benoemen (en voor een deel ook uit hun midden). Dit is niet (meer) in overeenstemming met de wet en is mogelijk aanleiding voor “rolverwarring” tussen (in eerste instantie) college en gemeenteraad.
2. De bouwtaken zijn niet geregeld in een dienstverleningsovereenkomst (maar met werkafspraken). Dit biedt minder houvast voor goede sturing en verantwoording door Noordwijk.
3. Het directe contact tussen directie-ODWH en gemeenteraad van Noordwijk is uit de logica van de wet niet de beste governance-oplossing voor de bouwtaken.
4. Nu de sturings- en verantwoordingsrelatie rond de bouwtaken aandacht vraagt, is het verstandig ook separaat aandacht te geven aan de eigenaarsrol.
5. Een scherp onderscheid tussen de taken² in het kader van het BTP en de afzonderlijke aanvullende opdrachten van individuele gemeenten is er niet en dat is nadelig voor de stuur- en verantwoordingsrelatie.
6. Uittreden of het terugnemen van taken is niet geregeld in de GR; op zich is dit logisch omdat uittreden niet voor de hand ligt bij een “verplichte regeling”. Het uittreden of het afstoten van taken is (onvolledig) aangestipt in een Nota planning en control. De nota is overigens een lagere regeling dan de GR; de juridische status is onduidelijk (wel ondertekend door alle deelnemers).
7. De betekenis van de nota P&C in relatie tot de Wgr, de GR en de jurisprudentie is ongewis op het moment dat ODWH en Noordwijk het oneens zijn over de overdracht van de bouwtaken van ODWH aan Noordwijk. Overigens dient te allen tijde rekening te worden gehouden met billijkheid en redelijkheid.
8. De principes van “overgang van onderneming” zijn van toepassing, maar zijn niet rechttoe rechtaan toe te passen. Het gaat bovendien om de rechten van de medewerkers en niet zozeer om de bedrijfsvoering van de ontvangende partij.
9. Noordwijk en ODWH zullen bij taakoverdracht samen een sociaal plan op moeten stellen.

2.3. Bouwtaken van Noordwijk ondergebracht bij ODWH

ODWH voert taken uit op het gebied van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH). Voor de omgevingsvergunningen geldt dat alle WABO-bouw gerelateerde taken hier onder vallen, namelijk³:

1. Vergunningen
 - Bouwen, kappen bomen, in- en uitritten, sloop, monumenten reclame, voorwerpen op de openbare weg
2. Huisnummer besluiten
3. Verzorgen vooroverleg
4. Welstandsecretariaat
5. Juridische bezwaar en beroepsprocedures

² In rapportages en plannen

³ Uit: Verbeterplan bouwen 2019

- Voortvloeiend uit het vergunningen- en handhavingsprocedures

6. 6.Bouwtoezicht

- Inspecties en controles uitvoeren op verleende vergunningen
- Toezichttaken in het kader van bestaande bouw, klachten/meldingen, handhavingsverzoeken
- Inrichtingseisen drank- en horeca en bouwkundige controles bij evenementen (voert Noordwijk vanaf 2021 zelf uit)

7. Handhaving

- Ongedaan maken van overtredingen en illegale situaties in relatie tot de bebouwde omgeving
- Strijdig gebruik t.a.v. bestemmingsplannen aanpakken
- Op grond van klachten/meldingen, ambtshalve constateringen en handhavingsverzoeken indien mogelijk handhavend optreden.

2.4. Programma bouwen in cijfers

In volgend overzicht zijn de productiegegevens -zoals die door ODWH over 2020 zijn gerapporteerd- gecombineerd met de beschikbare kengetallen uit het werkplan van ODWH. Vervolgens is deze informatie omgerekend naar een “norm-bezetting” en afgezet tegen de werkelijk bezetting van ODWH.

Product	Opzet ODWH				Opzet Lysias				
	Kental Werkplan 2020*	Realisatie aantallen 2020	Realisatie in uren 2020	Realisatie in fte's 2020	Berekening op basis van aantallen en kental 2020	Toevoegingen buiten de berekening op basis van kengetal	Streefuren op basis visie Lysias voor 2020	Streefformatie op basis van berekening Lysias pakket 2020	Vershil ODWH- Lysias voor 2020
Advies		2.010	5.520	3,9	0	4.158	4.158	2,9	1,0
Advies milieu-aspecten		21	272	0,2		272	272	0,2	
Vooroverleg		191	685	0,5		incl.		0,0	0,5
Advies bouw		66	330	0,2		330	330	0,2	
Geluidsanering woningen		0	180	0,1		180	180	0,1	
Helpdesk		1.732	3.677	2,6		3.000	3.000	2,1	0,5
Secretariaat welstandscommissie		0	376	0,3		376	376	0,3	
Reguleren		936	12.029	8,5	11.954	389	12.342	8,7	-0,2
Beschikking hogere waarde		5	26	0,0		26	26	0,0	
Behandeling slooemelding	4	185	865	0,6	740		740	0,5	0,1
Behandeling melding brandveilig gebruik	4	22	103	0,1	88		88	0,1	
Gedooagbesluit	8	0	0	0,0			0	0,0	
Beschikking WOB-verzoek		3	363	0,3		363	363	0,3	
Omgevingsvergunning Wabo cat1	40	41	10.388	7,3	1.649		1.649	1,2	0,0
Omgevingsvergunning Wabo cat2	20	135			2.699		2.699	1,9	
Omgevingsvergunning Wabo cat3	15	386			5.791		5.791	4,1	
Omgevingsvergunning Wabo cat4	8	17			135		135	0,1	
Omgevingsvergunning Wabo cat5	6	17			101		101	0,1	
Huisnummerbesluit	6	119	247	0,2	714		714	0,5	-0,3
Reviseren of intrekken van vergunningvoorschriften	8	0	0	0,0			0	0,0	
Intrekken van een Omgevingsvergunning	6	6	39	0,0	36		36	0,0	
Toezicht		697	5.505	3,9	1.964	68	2.032	1,4	2,4
Controle (repressief)		0	0	0,0		incl.		0,0	
Behandeling voorvalmelding		1	46	0,0		46	46	0,0	
Controle drank- en horecawet	2	2	59	0,0	vervallen 2021	vervallen 2021		0,0	
Toezicht op Activiteit Verleende Omgevingsvergunning		131	3.660	2,6	0	incl.		0,0	2,6
Toezicht bij asbestverwijdering	6	70	222	0,2	420		420	0,3	-0,1
Constateringsbrief en/of voorwaarschuwing (bouw/sloop/ro)	10	0	0	0,0			0	0,0	
Bewaking gebruiktoezicht brandveiligheid		32	5	0,0			0	0,0	
Toezicht op bouwkundige aspecten bij drank- en horecagelegenh	4	0	0	0,0			0	0,0	
Werkzaamheden BAG	4	0	76	0,1		incl.		0,0	0,1
Toezicht vrije veld controle		0	0	0,0			0	0,0	
Toezicht bij klachten, meldingen en ambshalve constatering	4	263	1.040	0,7	1.052		1.052	0,7	
Gebiedtoezicht/themagericht toezicht		0	0	0,0			0	0,0	
Handhavingstoezicht (bouw)	4	101	346	0,2	404		404	0,3	
Toezicht slooemelding	4	22	31	0,0	88		88	0,1	
Controle bestaande bouw		0	0	0,0			0	0,0	
Controle strijdig gebruik		75	22	0,0		22	22	0,0	
Juridisch		202	7.738	5,4	0	7.398	7.398	5,2	0,2
Handhavingsbesluit		48	2.997	2,1		2.997	2.997	2,1	
Sanctie (bestuurlijk)		7	13	0,0		13	13	0,0	
Besluit op handhavingsverzoek		47	340	0,2		incl.		0,0	0,2
Bestuurlijke strafbeschikking niet zijnde milieu		0	45	0,0		45	45	0,0	
Behandeling bezwaar		85	3.367	2,4		3.367	3.367	2,4	
Behandelen (hoger) beroep		13	479	0,3		479	479	0,3	
Juridische (beleids)ondersteuning		0	488	0,3		488	488	0,3	
Behandelen voorlopige voorziening		2	9	0,0		9	9	0,0	
Inhoudelijke ondersteuning		0	3.278	2,3	0	1.420	1.420	1,0	1,3
Inhoudelijke en procedurele ondersteuning programma's		0	3.278	2,3		1.420	1.420	1,0	1,3
Projecten		0	2.590	1,8	0	2.590	2.590	1,8	0,0
Projecten		0	2.590	1,8		2.590	2.590	1,8	
Eindtotaal			36.659	25,8	13.918	14.603	29.940	21,1	4,7

Toelichting op de tabel

De tabel is samengesteld op basis van de “Eindrapportage 2020 gemeente Noordwijk definitief”, “Onderliggende stukken MARAP-december 2020 definitief” en “het Werkplan gemeente Noordwijk 2020 definitief”. De controller van ODWH heeft de basis gelegd voor deze opstelling. De cijfers zijn terug te voeren op de genoemde rapportages. Het rechterdeel is een opzet van Lysias op basis van de ODWH-kengetallen (voor zover mogelijk).

Op basis de informatie uit het legesoverzicht is een procentuele verdeling van de aanvragen over de zwaartecategorieën (cat1 t/m 5) gemaakt. Formatie op basis van de uren is steeds berekend op basis van 1.420 uren/jaar.

In de opzet van Lysias hebben we steeds die werkzaamheden die we als integraal onderdeel zien van een product (met kengetal) als “inclusief” aangemerkt. Dat betekent dat daar in de Lysias-opzet geen uren voor op worden gevoerd. Lysias heeft een raming van de inhoudelijke ondersteuning gemaakt ervan uitgaande dat ondersteuning is opgenomen in de beschikbare kengetallen. De Drank en Horecawet was in 2020 nog onderdeel van het pakket van ODWH. Toch hebben we het in de Lysias-opzet geschrapt. Alle andere producten of activiteiten kunnen we niet kunnen beoordelen en hebben we dus overgenomen vanuit de door ODWH opgegeven uren. Hierbij spelen twee vragen: “is dit een door Noordwijk gevraagd product?” en “hoe verhoudt de ureninzet zich ten opzichte van het resultaat?”.

Analyse

Met de opzet van de producten en uren is nu een basis gelegd voor een gesprek tussen ODWH en Noordwijk. De eerste analyse brengt mogelijke verschillen (4-5 fte) aan het licht tussen formatie en werkpakket. ODWH en Noordwijk zullen gezamenlijk tot een verdieping moeten komen op de uren waarvoor geen kengetallen zijn afgesproken. ODWH heeft Noordwijk 36.659 uren (25,8 fte) in rekening heeft gebracht over 2020. Hierin zijn ook de ingehuurd medewerkers opgenomen; de formatie (26,06) omvat overigens 5 trainees.

2.5. Leges

Op basis van de gegevens van Coelo⁴ is de volgende tabel samengesteld. De tarieven van Noordwijk liggen boven het landelijk gemiddelde en liggen ook boven het gemiddelde van Zuid-Holland. Opvallend is echter dat het tarief weer lager is dan het gemiddelde van de gemeenten die deelnemen in ODWH. De tarieven van Noordwijk voor de grotere bouwprojecten zijn afgetopt.

	dakkapel	uitbouw	nieuwbouw
Noordwijk	€ 497,00	€ 2.095,00	€ 5.499,00
gemiddeld NL	€ 435,00	€ 1.661,00	€ 4.735,00
gemiddelde ZH	€ 420,60	€ 1.624,53	€ 4.656,04
gemiddelde ODWH gebied	€ 563,79	€ 2.144,39	€ 5.768,49

De opbrengsten uit leges Bouwvergunningen liggen volgens de begroting Noordwijk 2022 in 2021 rond €2.737.000 en voor 2022 rond € 2.583.000. Ondertussen is een nieuwe legesverordening in voorbereiding waarin de tarieven worden verhoogd. Ook wordt voorgesteld het bedrag waarop de leges worden afgetopt, te verhogen.

Analyse

De leges en de opbrengsten vallen buiten de scope van dit onderzoek. De leges dekken ook “slechts” een deel van de activiteiten rond de bouwtaken (zoals vergunningaanvragen). Een rechtstreekse relatie tussen leges en kosten ODWH is er dan ook niet. Het is wel van belang om de ontwikkeling

⁴ Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (Rijksuniversiteit Groningen). www.coelo.nl

van de kosten van de bouwtaken en de ontwikkeling de leges af te stemmen en te voorkomen dat bijvoorbeeld indexeringen uit elkaar lopen.

2.6. ODWH in perspectief

Voor wat betreft de totale omvang van de begroting en de personeelsformatie is de ODWH, met een omzet van ruim 17 miljoen en ca. 130 fte⁵, een middenmoter tussen alle andere OD's⁶. Voor het BTP (milieutaken) is ODWH één van de kleinere spelers. De bouwtaken beslaan ongeveer een kwart van de totale begroting.

Analyse

De bouwtaken zijn dus van substantieel belang voor de organisatie (en de dekking van de overhead) van ODWH.

2.7. Kwaliteit dienstverlening

Klanttevredenheid

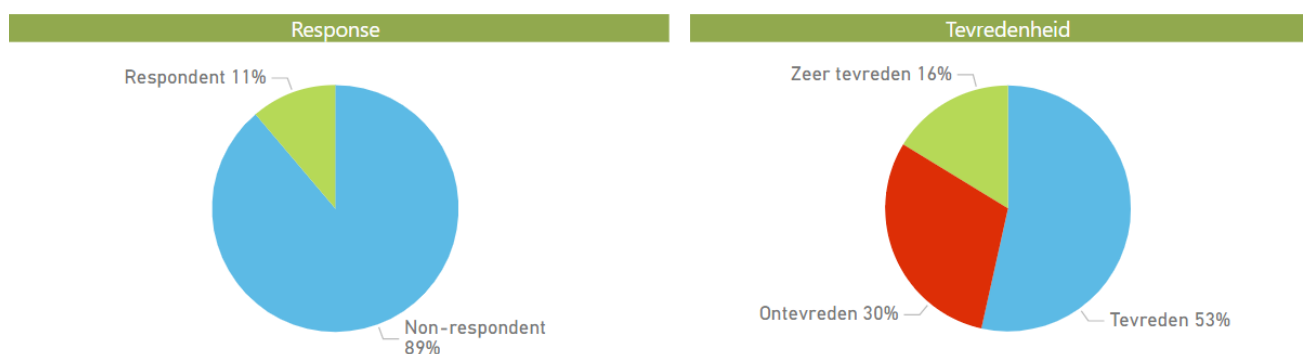
De gezamenlijke omgevingsdiensten voeren nog geen gestructureerde/uniforme klanttevredenheids-onderzoeken uit. ODWH voert wel al enige jaren een klanttevredenheidsonderzoek uit. De response lijkt niet zo hoog. Voor de eerste 10 maanden van 2021 zagen de resultaten er als volgt uit:

2021 (t/m oktober)



**Omgevingsdienst
West-Holland**

Responsepercentage	Respondenten	Ontvangers	Ontevreden
11%	43	384	13



⁵ TG/SPPS

⁶ Idem

Analyse

De uitkomsten van de jaren 2018, 2019 en 2021 lijken logisch samen te hangen. De resultaten van 2020 springen er negatief uit. ODWH geeft ook aan dat de meting over 2020 een lagere respons en een slechtere uitkomst had. ODWH schrijft dit toe aan het late moment van uitvragen.

Een percentage van 30% ontevreden afnemers is (waarschijnlijk) geen goede score. Een vergelijking met andere OD's is niet mogelijk. Het is positief dat ODWH al langer de klanttevredenheid meet.

Het is niet uit te sluiten dat ook de landelijke ontwikkelingen zoals de digitalisering (OLO) een rol hebben gespeeld bij de mate van (on)tevredenheid.

Een echt goede duiding op basis van het beschikbare materiaal is niet mogelijk. De voorbeelden van positieve en negatieve reacties bij het KTO spreken elkaar deels tegen. Snelheid, duidelijkheid in de procesgang en vriendelijkheid lijken wel belangrijke elementen (zowel positief als negatief genoemd).

In alle gevallen geldt dat de Wabo (vergunningverlening, toezicht en handhaving) gericht is op het beschermen van de samenleving en slecht voor een deel op "de vergunning" voor de aanvragen. Dat betekent dat de belangrijkste klanten (bijv. de omwonenden) niet worden bereikt met een KTO.

Verbetering dienstverlening

In 2019 is ODWH samen met Noordwijk een verbetertraject gestart. Het verbeterplan omvatte de volgende lijnen:

Thema's	 Vraag en aanbod	 Werkspraken	 Werkprocessen	 Dienstverlening	 Overig
Onderwerpen	Werkplan 2019, wat hebben we beloofd en hoe realiseren we dit Capaciteitsberkening op basis van onderhanden werk - Kentallen - Risicogestuurd werken volgens VTH-beleidsplan - Werkplan NW Afspraken met klanten over overdracht nieuwe taken of taken die niet loskomen - Bouwtaken Leiderdorp - Taken PZH	Werkspraken met Noordwijk - APV, vooroverleg, advies vraag, uitgebreide procedure, kruimelgevallen, welstand, evenementen, WIKPB monumenten Werkspraken met overige externe adviseurs ✓ - Wat te doen als termijn wordt overschreden Interne werkspraken ✓ - Interne adviseurs - Afspraken SbO vastleggen Binnen clusters - Uniforme werkwijze - Aanpak BAG, huisnummer-besluiten en leges	Eindverantwoordelijke benoemen voor een aantal processen BAG, huisnummerbesluit, leges Sjablonen maken Administratieve omschrijving van processchema's maken en bijhouden Constante kwaliteitsverbetering borgen binnen de afdeling Implementatie VTH-beleidsplan, risico gestuurd werken	Telefonische bereikbaarheid van medewerkers verbeteren ✓ Telefonisch Bouwloket verder ontwikkelen ✓ - Informatie verzoeken registreren in zaaksysteem - Ontwikkelen van richtlijnen - Sjablonen voor beantwoording standaardvragen - Website aanpassen	Overlegstructuur Voorbereiden op de komst van de omgevingswet Inrichten nieuwe zaaksysteem Tekort aan werkplekken Achterstallige BAG werkzaamheden

Dit resulteerde in 2020 onder andere in het bouwloket. Ondernemers kunnen hier terecht met al hun vragen. Ze krijgen tips en worden gecoacht over hoe ze het beste een bouwvergunning kunnen aanvragen. De kwaliteit van de aanvraag van de bouwvergunningen is als gevolg hiervan verbeterd, waardoor er een snellere toetsing kan plaatsvinden. Bovendien is de kans op een positief resultaat

vergroot"⁷. In mei 2021 is hierover uitgebreid gerapporteerd⁸. De volgende positieve resultaten zijn te melden.

Tabel 10

	KPI Bouwen	Resultaat
1.	Vergunningen en Meldingen worden binnen de wettelijke termijn afgehandeld	97% *
2.	Met melders van klachten en incidenten wordt binnen drie dagen contact opgenomen	3 dagen
3.	Het Bouwloket realiseert de afspraken omtrent fysieke en telefonische bereikbaarheid	95%

Een aantal acties/ontwikkelingen loopt nog. ODWH geeft aan: “Inmiddels kunnen we stellen dat de dienst ver gevorderd is met de uitwerking van de drie genoemde onderdelen, maar dat het bij de rapportages nog wel eens aan tijdigheid in de juiste frequentie heeft ontbroken⁹”.

Tenslotte: In 2021 heeft de Antea-groep een “customer journey” opgeleverd voor de RO-taken binnen de gemeente. ODWH viel buiten de scope van het onderzoek. Gezien de samenhang van de werkzaamheden (RO-ODWH) zijn er echter ook adviezen opgenomen die ODWH aangaan. Noordwijk en ODWH kunnen die samen oppakken. Het opgenomen resultaat uit één interview lijkt niet aan te sluiten op de bevindingen in de rest van het rapport en is daarmee geen basis voor dit onderzoek.

Analyse

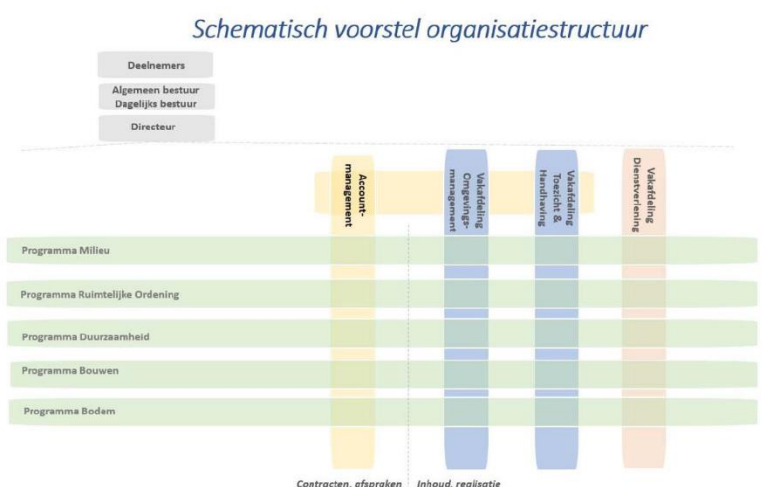
Als het gaat om de realisatie van enkele harde kwaliteitskenmerken (zoals binnen de termijnen, opvolging van klachten en de bereikbaarheid) zijn de resultaten van de ODWH voldoende. Er is nog het nodige te doen als het gaat om het behalen van de goede KTO-scores. Of dit nu werkelijk veel slechter is dan eventuele scores van andere OD's is niet te achterhalen, omdat de branche geen gezamenlijk KTO laat uitvoeren.

2.8. Organisatie bouwtaken

De bouwtaken zijn binnen ODWH als volgt gepositioneerd: →

De bouwtaken zijn als een programma ondergebracht binnen de organisatie. Voor het programma wordt een beroep gedaan op de medewerkers van de vakafdelingen “Omgevingsmanagement”, “Toezicht en handhaving” en “Dienstverlening”. Het programma heeft een accountmanager.

Analyse



⁷ Jaarverslag 2020 ODWH

⁸ Bouwen Noordwijk, Eindrapportage Verbeterplan, mei 2021

⁹ Bouwen Noordwijk, Eindrapportage Verbeterplan, mei 2021

In dit organisatiemodel wordt in de vakafdelingen gestuurd op de inhoudelijk kwaliteit van de verschillende disciplines. Hiermee kan worden geborgd dat de processen en producten vanuit milieu en bouwen op een vergelijkbare wijze worden gerealiseerd. Deze logica sluit aan op de kwaliteitscriteria 2.2. en de gewenste functiescheiding.

2.9. Informatievoorziening ODWH

De gemeente Noordwijk is van oordeel dat ODWH onvoldoende en niet tijdig informatie levert. ODWH onderkent dit en ook uit de feitelijke informatie komt dit naar voren. Er wordt niet (tijdig) gerapporteerd op de set kengetallen waarop Noordwijk wil worden geïnformeerd (ODWH en Noordwijk zijn het daarover eens). Deze zorg wordt versterkt door het feit dat de verschillen tussen begroting, werkplan en realisatie significant¹⁰ zijn. De begroting, de jaarrekening en de rapportages van ODWH voor de gemeente Noordwijk zijn ‘rechttoe rechtaan’ en bevatten weinig analyses. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk een verband te leggen tussen producten, kengetallen en informatie. Ontwikkelingen zijn moeilijk te volgen. ODWH werkt al enige tijd aan de verbetering van het informatiesysteem en verwacht binnen afzienbare termijn wel tijdig de gevraagde informatie te kunnen bieden.

Analyse

Zoals aangegeven zijn de bouwtaken niet expliciet zichtbaar in de P&C documenten. In de huidige rapportages, begrotingen en jaarrekeningen wordt geen onderscheid gemaakt in basistaken voor alle gemeenten en eventuele afzonderlijke opdrachten van één of meerdere gemeenten, zoals bijvoorbeeld de aanvullende bouwtaken van Noordwijk. De informatie beperkt zich tot totale van uren, totalen van vergunningen en het totaal van de kosten, waarbij in de jaarstukken niet zichtbaar is wat het deel van aanvullende dienst van Noordwijk is. De basale P*Q is niet af te leiden uit de rapportages.

In het onderzoek komen voorbeelden voorbij van een late reactie van ODWH op vragen van Noordwijk. Noordwijk moest in een aantal gevallen maanden wachten op een reactie, ook nadat was aangegeven dat de informatiebehoefte dringend was. De reactiesnelheid in de informatievoorziening is onvoldoende.

Beide partijen zijn het er over eens dat de informatievoorziening de afgelopen jaren onvoldoende is geweest. ODWH geeft aan nu drastische maatregelen te hebben genomen om de basisinformatie op orde te brengen en daarmee uiteindelijk ook de informatievoorziening aan Noordwijk. Er zijn nieuwe business intelligence medewerkers aangenomen. Die hebben ondertussen een verbeterplan in het bestuur gebracht. De informatieproblemen zouden volgens planning eind 2022 voorbij moeten zijn.

Wij kunnen niet vaststellen of de door ODWH verwachtte verbetering in de informatievoorziening binnen een jaar wordt gerealiseerd. Aan de andere kant is de basis redelijk eenvoudig en kan bij wijze van spreken in een Excel worden bijgehouden. Dat betekent dat dus -al vooruitlopend op de implementatie van business intelligence- zeer snel verbeteringen in de rapportages mogen worden verwacht.

¹⁰ (Ca 21% in 2018 aflopend naar ca. 7%)

3. Variantenstudie

Uitgangspunten voor varianten (haalbare modelleringen)

Een variant wordt hier gedefinieerd als een mogelijke juridisch-organisatorische positionering van de bouwtaken. Daaromheen modelleren we een uitwerking die past bij de positionering, zo goed mogelijk aansluit op ambities en haalbaar is vanuit de huidige situatie. Een variant moet een logisch samenhangend geheel zijn. Aangezien het hier gaat om een toekomstverkenning, werken we zo veel mogelijk met de uit het heden bekende gegevens. Daarnaast introduceren we enkele aannames. Dat kan bijvoorbeeld gaan over de oplosbaarheid (en de termijn waarbinnen) van een bepaald probleem. Als een probleem/aandachtspunt zich in alle varianten voor kan doen is het overigens geen onderscheidend probleem/aandachtspunt (en vervalt het in de vergelijking).

Wegingsfactoren

Bij de weging wordt gezien of een variant kan voldoen op een aantal essentiële kenmerken/factoren. Waar mogelijk geven we de “gap” aan ten opzichte van de huidige situatie. Hieruit valt af te leiden hoe complex de transitie is en wat mogelijk het effect is op de tijdelijke kosten (investeringen in organisatieontwikkeling en/of frictiekosten). Om de varianten te wegen hebben we een set wegingsfactoren samengesteld:

Wegingsfactoren	
<i>Primair</i> 1. Kosten 2. Informatievoorziening 3. Ambtelijke sturing 4. Bestuurlijke sturing 5. Informatie-uitwisseling en samenwerking in de keten 6. Kwaliteitscriteria 2.2 7. Kwaliteit van het werk 8. Klanttevredenheid	<i>Secundair</i> 9. Personeel 10. Financiering 11. Juridisch <i>Contextueel</i> 12. Bredere context provincie 13. Duurzame/robuuste organisatie ODWH

Bij de uiteindelijke keuze voor een variant kan de opdrachtgever (Noordwijk) meer of minder gewicht geven aan de wegingsfactoren.

Welke varianten

In dit deel werken we met 2 variant; namelijk:

1. Verbetering van de huidige situatie waarbij de bouwtaken bij ODWH blijven,
2. Noordwijk neemt de bouwtaken terug en bouwt die intern opnieuw op.

Beide varianten gaan uit van verbeteringen. Het zonder meer door laten lopen van de huidige situatie is in onze ogen geen reële variant.

Omgevingswet en Wkb

De verwachting is dat de bouwtaken in 2022 nog niet zullen veranderen als gevolg van de Omgevingswet en Wkb. Waarschijnlijk is (ondanks de laatste formele aankondiging) dat 1-6 2022 niet haalbaar zal blijken. Op het moment dat de Omgevingswet van kracht wordt en er een omschakeling komt van “vergunnen” naar “mogelijk maken”, zullen er uiteindelijk meer ruimtelijke vraagstukken ontstaan. Overigens zal het aantal zaken dat “gewoon aan de regels wordt getoetst” veruit in de meerderheid blijven. Alle plussen en minnen wegend, verwachten wij voor de bouwtaken weinig verandering in werkhoeveelheid. De Wkb leidt bij de bouwtaken mogelijk wel tot een afname van de werkzaamheden. Dit is echter afhankelijk van de werkvorm die ODWH/gemeente Noordwijk kiezen. Het werk dat nog moet worden verricht is wel intensiever/complexer. Wij gaan er hier vanuit dat Omgevingswet en Wkb minder relevant zullen zijn voor de keuze van een variant. Gemeenten hebben in het algemeen wel de neiging om weer meer naar zichzelf toe te willen halen, om completere (integrale) afwegingen te maken. Dus de hoeveelheid werk verandert misschien niet, maar de noodzakelijke integraliteit en attitude wel. Voor een deel zal de integraliteit vooral gevonden moeten worden in relatie tot de RO-opgaven. Anderzijds blijft de integrale afweging van alle vergunde aspecten essentieel. De mate waarin gezocht gaat worden naar “mogelijkheden” is afhankelijk van de keuzes die Noordwijk maakt bij de vrijheidsgraden rond de Rijks-bruidsschat.

In de volgende paragrafen typeren we de varianten. Varianten zijn in dit rapport *realistische, maar theoretisch uitgewerkte, organisatievarianten*.

3.1. Variant 1: Verbetering huidige situatie

Beschrijving variant verbetering huidige situatie

In deze variant worden de al voorgenomen verbeteringen rond informatievoorziening en het werken binnen de kentallen aangevuld met een aantal verbeteringen op aandachtspunten uit de weging van de variant “huidige situatie”. Dat wil zeggen:

Aannames Noordwijk	Aannames ODWH
Noordwijk scheidt de opdrachtgeversrol van de eigenaarsrol scherp van elkaar	- De GR wordt aangepast: o.a. governance en evt. twee stemregimes - ODWH en Noordwijk maken haalbare afspraken over prestaties en verbeteracties. - ODWH investeert in het werken in een complexe bestuurlijke context. - ODWH investeert in opleiding&training, innovatie en vliegreuen. - ODWH investeert in innovatieve methoden en technieken voor toezicht en handhaving¹¹. - Het uurtarief ontwikkelt zich op basis van de trend van de personeelslasten. - De overhead (overheadpercentage) is passend bij de taak. - Het aantal productieve uren per jaar neemt iets af als gevolg opleiding&training. - Het aantal direct bestede uren is conform de kengetallen (=mogelijke efficiencyslag). - Het sociaal statuut wordt geactiveerd. De formatie wordt op maat gemaakt.
- De gemeente behandelt vragen rond ruimtelijke ordening binnen de termijnen. ODWH en gemeente werken hier nauw samen. - ODWH blijft voor Noordwijk werken met het bouwloket en investeert in het meten en verbeteren van de klanttevredenheid. - Sturing van ODWH en de relatie tussen gemeente en ODWH (o.a. accounthouderschap) worden verbeterd. - ODWH en Noordwijk sluiten een DVO	

Weging variant verbetering huidige situatie

Primair

- Kosten:** Binnen deze variant dalen de kosten. De besparingen zitten in het werken conform de kengetallen, de betere sturing, de effecten¹² van het bouwloket en de innovatieve methoden en technieken voor toezicht en handhaving (bijv. themagewijs en risicogestuurd). Ook de invoering van de Wkb kan tot kostenverlaging leiden. De investering in klanttevredenheid, opleidingen, ICT, sturing en innovatieve methoden&technieken kost aan de andere kant (structureel) meer. De verwachting is dat de voordelen opwegen tegen de nadelen.
- Informatievoorziening:** ODWH is bezig met de uitrol van nieuwe informatiesystemen. De verwachting is dat met behulp van deze systemen de door Noordwijk gevraagde informatie kan

¹¹ Zie: TG 2021, Verkenning toekomstbestendige taakuitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving

¹² Die krijgen naar verwachting pas in de loop van de tijd effect voor de efficiency

worden geleverd (op zich is het redelijk eenvoudig). Noordwijk en ODWH bezinnen zich samen op een efficiënt en krachtig systeem van informatievoorziening. Daarbij wordt rekening gehouden met de gewenste positionering van VTH-taken conform Van Aartsen.

3. **Ambtelijke sturing:** De investeringen in een DVO zullen de sturingsrelatie verbeteren. De door ODWH aangekondigde verbetering in de informatievoorziening leidt ook tot een verbetering in de communicatie- en sturingsrelaties tussen gemeente en ODWH. ODWH ontwikkelt een inhoud en een vorm die recht doet aan de bestuurlijke wensen van Noordwijk.
4. **Bestuurlijke sturing:** Een herijking van de verantwoordelijkheden en van de noodzakelijke informatie-uitwisseling tussen het college (portefeuillehouder) en de raad is onderdeel van deze variant. De sterke focus op het presteren van ODWH zal/kan afnemen op het moment dat nieuwe harde afspraken zijn gemaakt (en ook worden nagekomen).
5. **Informatie-uitwisseling en samenwerking in de keten.** De verwachting is dat de uitwisseling zal verbeteren en dat het op basis van de nieuw geïmplementeerde systemen mogelijk is realtime informatie te hebben en uit te wisselen in de keten.
6. **Kwaliteitscriteria 2.2:** De omvang van het takenpakket verandert niet in deze variant. De omvang van de formatie neemt af. Er wordt echter beter voldaan aan de kwaliteitscriteria door extra investeringen in de medewerkers.
7. **Kwaliteit van het werk:** ODWH en de gemeente Noordwijk geven beiden aan dat de kwaliteit van het inhoudelijke besluit (sec) op dit moment goed is. Bijvoorbeeld de tijdigheid is goed en het aantal verloren bezwaar- en beroepszaken is beperkt. Hier zijn geen grote veranderingen te verwachten.
8. **Klanttevredenheid:** Het ligt het in de lijn der verwachtingen dat ook het Bouwloket (en het bijpassende gedrag) tot een hogere klantwaardering zal leiden (dat effect is er niet van de ene op de andere dag); Noordwijk heeft daarmee een “eigen” frontoffice bouwzaken.

Secundair

9. **Personeel:** voor de medewerkers verandert er in deze variant niets (hooguit iets krimp van de formatie en een verdere professionalisering van de organisatie en de informatievoorziening).
10. **Financiering:** de financiering van de bouwtaken die ODWH voor Noordwijk uitvoert verloopt via de P*Q-systematiek. In deze variant wordt ervan uitgegaan dat een afzonderlijk bedrag voor professionalisering en innovatie wordt gevoteerd.
11. **Juridisch:** De GR wordt in deze variant aangepast. Dit kan leiden tot andere stemverhoudingen en andere contractvormen.

Context

12. **Bredere context provincie:** ODWH moet binnen de provincie samenwerken met het Rijk (ILT), andere OD's, gemeenten, provincie, VR, GGD etc. De huidige organisatievorm past bij de gezamenlijke ambities van de vijf OD's in de provincie Zuid-Holland.
13. **Duurzame/robuuste organisatie ODWH:** De bouwtaken vormen een substantieel deel van de totale organisatie van ODWH. Mét deze taken is ODWH qua omvang (fte en omzet) een gemiddelde omgevingsdienst en daarmee in principe redelijk robuust (overhead en functiescheiding).

3.2. Variant 2: Bouwtaken naar Noordwijk

Beschrijving variant bouwtaken naar Noordwijk

In deze variant worden de bouwtaken ontvlochten uit ODWH en ondergebracht in de organisatie van de gemeente Noordwijk. In principe kan dat op twee manieren: op basis van samenwerking of op basis van een juridische uitspraak.

In het **eerste geval (samen een oplossing ontwikkelen)** realiseren ODWH en Noordwijk samen:

1. Minimale hinder voor de klanten,
2. Een zo goed mogelijke “mens volgt functie” situatie voor de medewerkers,
3. En lage frictiekosten.

In dit geval stellen Noordwijk en ODWH een gezamenlijk sociaal plan op en doen gezamenlijk het maximale om medewerkers over te dragen naar een passende functie. Uiteraard wordt er dan ook gezorgd voor een warme overdracht van dossiers en eventuele ICT-oplossingen. Ook worden afspraken gemaakt over de afhandeling van lopende dossiers en de sluiting en archivering van gesloten dossiers.

In het **tweede geval (via een juridische uitspraak)** ziet het speelveld (in z'n meest extreme vorm) er als volgt uit:

1. ODWH claimt op basis van de nota planning&control 5x de omzet als frictiekosten (ca. 20 miljoen), draagt de taken over en behoudt de betreffende medewerkers.
2. Noordwijk claimt echter “overgang van onderneming” en wil (een groot deel van) de medewerkers voor de bouwtaken overnemen van ODWH. Ook claimt Noordwijk dat alleen de werkelijk frictiekosten worden betaald (kosten voor de dekking van overhead en de kosten voor directe deel-functies die achterblijven bij ODWH).

Deze twee posities liggen zo ver uit elkaar dat arbitrage of een rechtelijke uitspraak waarschijnlijk noodzakelijk is. De uitkomst daarvan is niet te voorspellen. De nota planning en control vormt een wankelende basis voor een solide claim op 5x de jaaromzet. “Overgang van onderneming” ligt voor de hand omdat personeel en klantenkring vrijwel “zonder onderbreking van de werkzaamheden” zouden kunnen doorgaan. Aan de andere kant is “overgang van onderneming” vooral een garantie uit het arbeidsrecht; de ontvangende partij heeft geen recht op de medewerkers. Bijvoorbeeld de ontvlechting van juridische functies die zowel voor milieu als bouw werken, is lastig.

Bij dit alles dient rekening te worden gehouden met de continuïteit van het werk, de belangen van de medewerkers en het feit dat Noordwijk ook nog andere belangen heeft in ODWH (opdrachtgever milieutaken en mede-eigenaar van de GR). Een oplossing in der minne geniet vanuit het perspectief van alle betrokken partijen de voorkeur. Dat is dan ook de variant die we hierna verder typeren.

Aannames Noordwijk	Aannames ODWH
- Noordwijk start met het aantal uren op basis van kengetallen (=mogelijke efficiëncyslag). - Noordwijk werkt met een uurtarief op basis van een eigen systematiek. - De gemeente zal de overhead opnieuw bepalen - Het aantal productieve uren per jaar gaat naar 1.450 u/j - Noordwijk zet het ondernemersloket voort. - RO en VTH-bouw werken nauw samen. - De accounthouder taken bouw ODWH vervallen - Noordwijk borgt de integraliteit van de werkzaamheden in het kader van de omgevingswet	- De GR blijft ongewijzigd. Het takenpakket versmald. - De accounthoudertaken voor bouw Noordwijk vervallen
- Sturing op bouwtaken van ODWH door Noordwijk vervalt - Noordwijk en ODWH maken samen een sociaal plan	

Weging variant bouwtaken naar Noordwijk

Primair

- Kosten:** Een daling van de structurele kosten is realiseerbaar:
 - Het accounthouderschap ten aanzien van de bouwtaken vervalt;
 - De overhead van Noordwijk kan toe met een beperkt uitbreiding en wordt beter benut (geen echt voordeel van deze variant, maar wel bijkomend);
 - Het werken op basis van kengetallen betekent enige efficiencywinst;
 - Het lagere uurtarief is een voordeel (geen risico-opslag);
 - Afname accountantskosten.

De schaal van de ODWH neemt met ongeveer 25% af. Dat betekent dat daar de kosten van de overhead relatief stijgen (ook als keurig wordt afgebouwd). Die meerkosten worden echter gedragen door alle deelnemers.

De **frictiekosten** zijn vooraf moeilijk te bepalen. We hanteren de volgende uitgangspunten bij terugname van taken (redelijkheid en billijkheid) en dat betekent:

- Overname van alle directe medewerkers die voor meer dan 80% werken op de bouwtaken.
- Overname van een aantal medewerkers uit de overhead die zijn toe te rekenen aan de bouwtaken
- 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 bouwtaken.
- Frictiekosten bijvoorbeeld projectkosten voor de overdracht
- Eventuele mutaties van reserves en voorzieningen.

1.9. Projectkosten Noordwijk

In principe is een inschatting niet mogelijk. In een andere situatie kwamen deze kosten uit op ongeveer 2 miljoen.

2. **Informatievoorziening:** Noordwijk zal een eigen informatiesysteem moeten opbouwen om de gewenste sturingsinformatie te leveren. Dit vraagt een investering.
3. **Ambtelijke sturing:** De sturingsrelatie tussen ODWH en Noordwijk vervalt op de bouwtaken. Binnen Noordwijk zal een sturingsmodel moeten worden ontwikkeld. Meerdere varianten zijn denkbaar.
4. **Bestuurlijke sturing:** de grotere nabijheid heeft voordelen, maar vraagt een andere opzet van de bestuurlijke governance.
5. **Informatie-uitwisseling en samenwerking in de keten.** De effecten kunnen niet worden voorspeld.
6. **Kwaliteitscriteria 2.2:** De omvang van het takenpakket en van de formatie verandert nauwelijks ten opzichte van variant 1. Noordwijk zal echter moeten investeren in de medewerkers.
7. **Kwaliteit van het werk:** Aangenomen kan worden dat dit binnen Noordwijk op een vergelijkbaar niveau kan worden gebracht. Dit is echter afhankelijk van de medewerkers die wel/niet overkomen. Op zich schuilt hier een risico.
8. **Klanttevredenheid:** de effecten kunnen niet worden voorspeld.

Secundair

9. **Personeel:** medewerkers krijgen een andere werkgever. Qua arbeidsvoorwaarden maakt dat niet veel uit; eventuele verschillen kunnen in een sociaal plan worden ondervangen. In alle gevallen zal wel rekening moeten worden gehouden met frictielast; enkele medewerkers zullen niet tevreden zijn over hun nieuwe positie/functie.
10. **Financiering:** ook binnen Noordwijk kan worden begroot op basis van een P*Q-systematiek. Overigens zal ook hier rekening moeten worden gehouden met investeringen in organisatie, innovatie, opleiding en training.
11. **Juridisch:** de GR blijft bestaan, maar zal wellicht nog moeten worden aangepast.

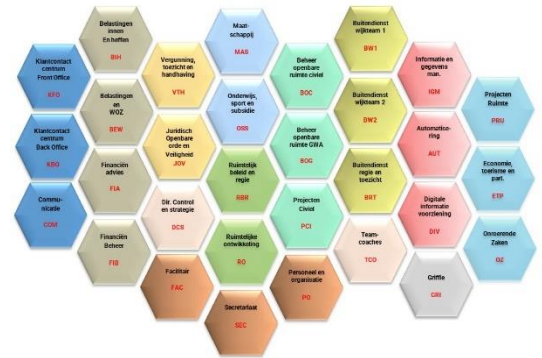
Context

12. **Bredere context provincie:** ODWH werkt binnen de provincie samen met het Rijk (ILT), andere OD's, gemeenten, provincie, VR, GGD etc. De gemeente Noordwijk zal zich bij dit netwerk aan moeten sluiten.
13. **Duurzame/robuuste organisatie ODWH:** Met het inleveren van formatie wordt ODWH een relatief kleine organisatie en is daarmee minder robuust.

Organisatie

Indien Noordwijk de bouwtaken terughaalt, zullen deze moeten worden ingepast in de bestaande organisatie. Dat kan op verschillende manier.

1. Als een eigenstandig organisatieonderdeel plaatsen in de bestaande organisatie
2. De bouwtaken onderbrengen bij het onderdeel RO
3. De bouwtaken opsplitsen en een deel onderbrengen bij en RO en een deel bij andere toezicht en handhavingstaken.



De gemeente Noordwijk heeft op dit punt wel ideeën maar heeft nog geen keuze bepaald. De hier genoemde opties zijn allemaal werkbaar en bieden eigen voor- en nadelen. Een verdere analyse is in het kader van deze variantenstudie niet nodig.

Route

De route voor deze variant ziet er ongeveer als volgt uit:

1. ODWH en Noordwijk maken een intentieovereenkomst,
2. Noordwijk en ODWH maken een plan van aanpak en richten een compacte projectorganisatie in,
3. Noordwijk ontwerpt een organisatieonderdeel met formatie, functies, niveaus en een sturingsmodel.
4. Noordwijk en ODWH komen een sociaal plan overeen.
5. Noordwijk en ODWH realiseren de plaatsing van de medewerkers.
6. ODWH en Noordwijk realiseren de overdracht van de werkzaamheden, de dossiers en de ICT.
7. Noordwijk en ODWH maken een businesscase van de taakoverdracht en bepalen de frictiekosten (onderhandelingsresultaat).
8. Noordwijk en ODWH sluiten een bestuursovereenkomst op basis van de voorgaande stappen.

4. Samenvatting

4.1. Huidige situatie

Op basis van de gesprekken en de aangeleverde informatie is het volgende beeld te schetsen van de uitvoering van de bouwtaken door ODWH. Wij signaleren:

Juridische basis

1. De juridische basis van ODWH is achterhaald. De gemeenschappelijke regeling moet worden bijgesteld en aangevuld. Ook de nota planning en control verdient aandacht. ODWH en Noordwijk kunnen hun contractuele verplichtingen over en weer steviger vastleggen in een DVO.

Ongeacht de door Noordwijk te kiezen variant, adviseren wij een update van de formele basis van de ODWH.

Samenwerking en informatievoorziening

2. 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.
3. De verschillen tussen de begroting en de realisatie (op uren) waren de afgelopen drie jaar groot. Dat betekent dat de ramingen niet goed waren of dat er gedurende het jaar nieuwe taken bijkwamen die niet werden voorzien (of een mix zoals in de jaarrekeningen wordt aangegeven). De afwijkingen worden niet voldoende onderbouwd.
4. De opdrachtgever- en de eigenaar-rol zijn niet gescheiden.

Wij adviseren de informatievoorziening zo in te richten dat een duidelijk onderscheid ontstaat tussen BTP-taken en de “losse” in mandaat overgedragen taken. Wij adviseren ook om de informatievoorziening, de kengetallen, de hoeveelheden, de kwaliteit en de procesafspraken vast te leggen in een DVO. Tenslotte adviseren wij de opdrachtgever- en de eigenaar-rol strikter te scheiden.

Kwaliteit en klanttevredenheid

5. De kwaliteit van het inhoudelijke advies (om te besluiten) van ODWH goed is; Noordwijk en ODWH zijn het daarover eens (de termijnen worden voor 95% gehaald en het aantal bezwaren en gehonoreerde bezwaren is beperkt).
6. Het verbeterplan heeft verbeteringen in gang gezet bij ODWH.
7. De klantwaardering is, over de jaren genomen met ruim 30% ontevreden klanten, niet goed. Het is wel goed dat dit wordt gemeten en gevolgd; omgevingsdiensten hebben dat nog niet gezamenlijk opgepakt.

Wij adviseren door te gaan met het klanttevredenheidsonderzoek en het bereik te verbeteren en leertrajecten te ontwikkelen op basis van de uitkomsten. Het verbeterplan, de suggesties uit de customer journey en het bouwloket kunnen daarbij helpen. In essentie komt het echter neer op transparantie in processen en handelen: “zeggen wat je doet en doen wat je zegt”.

Organisatie ODWH

8. De matrixorganisatie van ODWH is passend voor het takenpakket.

Indien de taak bij de Omgevingsdienst blijft, is een aanpassing niet noodzakelijk. Wel adviseren wij een scherpe registratie van uren (om de inzet op de verschillende takenpakketten goed uit elkaar te houden).

Takenpakket, kosten en uren

9. Het takenpakket rond bouwen heeft zich de afgelopen jaren inhoudelijk normaal ontwikkeld.
10. Met de opzet van de producten en uren is nu een verdere basis gelegd voor een gesprek tussen ODWH en Noordwijk. De eerste analyse brengt mogelijke verschillen (4-5 fte) aan het licht tussen formatie en werkpakket.
11. De uurprijs van ODWH is normaal vergeleken met andere omgevingsdiensten (ook de toegerekende overhead is niet hoog in vergelijking met andere OD's).
12. Het ziekteverzuim is met 5,5% iets aan de hoge kant, hierdoor wordt meer ingehuurd (iets duurder).
13. Hoge kosten voor de bouwtaken worden veroorzaakt door een hoog aantal uren voor het betreffende werk. Uit de jaarrekening en de begroting-ODWH komt naar voren dat:
 - 13.1. Er meer is gevraagd (projecten en adviezen),
 - 13.2. Taken zich autonoom hebben ontwikkeld (bijv. PFAS en PAS) en
 - 13.3. Er door ziekte meer is ingehuurd.
14. Wij verwachten op basis van de nu voorliggende gegevens dat een besparing op formatie mogelijk is (ca. 4-5 fte). Of dit ook echt zo is vereist allereerst een verdieping op de productiecijfers, de kengetallen en de ingezette uren. Of er ook "in de echte operatiën" winst is te boeken zal dan pas blijken.
15. De bouwtaken zijn van substantieel belang voor de organisatie van ODWH (dekking van de overhead en de juridische expertise).

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. Wij adviseren bij het kiezen van een variant rekening te houden met de belangen van ODWH.

4.2. De varianten

De varianten zijn theoretische uitwerkingen van mogelijke modellen voor de uitvoering van de bouwtaken. Het gaat om een sterk verbeterde versie van de huidige situatie (extra maatregelen rond de formatie en de samenwerking Noordwijk-ODWH) en de taakoverdracht van ODWH aan Noordwijk. De premisse bij een eventuele taakoverdracht is dat dat in harmonie wordt uitgevoerd. Als partijen in deze variant met de ruggen naar elkaar staan, ontstaat een complexe en juridisch ingewikkelde situatie die beide partijen veel geld kan gaan kosten.

nr.	Weegpunt	Theoretische varianten voor de bouwtaken	
		1 Huidige situatie verbeterd	2 Bouwtaken naar Noordwijk
Primair			
1	Kosten	Kansen op efficiencywinst door werken volgens kengetallen maar ook kostenverhoging door investering in kwaliteit	Winstkansen door lagere tarieven, werken volgens kengetallen en vervallen ac-counthouders. Extra kosten door frictie en investeringen in organisatie en kwaliteit
2	Informatievoorziening	De informatievoorziening kan in beide varianten verbeteren (op basis van de in gang gezette IT-projecten)	
3	Ambtelijke sturing	Goed door nieuwe afspraken en betere info-voorziening	Kansen doordat in één en hetzelfde sturingsmodel wordt gewerkt. Het aantal schakels in de sturingsrelatie vermindert. Aan de andere kant is er weer minder sprake van opdrachtgever-opdrachtnemer
4	Bestuurlijke sturing	Goed door investering in samenwerking/sturing	Kansen en risico's door nabijheid (zie Van Aartsen). Vergt een zorgvuldige opzet van de bestuurlijke governance.
5	Informatie-uitwisseling en ketensamenwerking	Goed door IT-projecten	Toenemende complexiteit in de samenwerking met andere OD's
6	Kwaliteitscriteria 2.2	Geen van de varianten biedt comparatieve voordelen	
7	Kwaliteit van het werk	Geen van de varianten biedt comparatieve voordelen	
8	Klanttevredenheid	In beide varianten investeert Noordwijk in het volgen/verbeteren van klanttevredenheid	
Secundair			
9	Personeel	Beter door betere samenwerking	Onzekerheid en enkele frictiesituaties
10	Financiering	In beide varianten is P*Q mogelijk. Bovendien dient in beide varianten rekening te worden gehouden met investeringen in innovatie en opleidingen	
11	Juridisch	De juridische veranderingen hebben weinig effect (in beide gevallen zal ook gewerkt moeten worden aan de juridische basis van ODWH)	
Context			
12	Bredere context provincie	Blijft gelijk aan de huidige situatie	Complexer door “extra partij” (Noordwijk naast ODWH)
13	Duurzame/robuuste organisatie ODWH	ODWH behoort qua omvang tot de middenmoot van de OD's	ODWH behoort in deze variant tot de kleinere OD's

5. Conclusies en Aanbevelingen

5.1. Gezamenlijke inspanning tot taakoverdracht

Indien Noordwijk en ODWH samen de taakoverdracht (en de bijbehorende personeels-, dossier-, huisvestings- en ICT-overdracht) realiseren, is een succesvolle taakoverdracht mogelijk. Partijen zullen dan afspraken moeten maken over de frictiekosten en de overdracht. Dit vergt een goede projectorganisatie en een projectplan. Noordwijk zal moeten investeren in de eigen organisatie en de ICT. Bovendien vraagt het acculturatieproces de nodige aandacht. Tenslotte zal Noordwijk goed moeten letten op de bredere samenwerking in de regio.

ODWH heeft in deze variant ook een aantal problemen. Ten eerste wordt de organisatie klein/kwetsbaar en daardoor zal de overhead relatief zwaarder gaan drukken. Ook zullen sommige medewerkers niet op de gewenste positie terechtkomen en vertrekken (terwijl het al zo lastig is om goede VTH-medewerkers te krijgen).

5.2. Verbeteren huidige situatie

Het (aanzienlijk) verbeteren van de huidige situatie is een serieuze optie. Partijen zullen over hun eigen schaduw moeten stappen en een nieuw begin maken met de samenwerking. Er zijn eerste signalen dat dat mogelijk is. Noordwijk heeft het voordeel dat er weinig risico's zijn ten aanzien van de continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening. Bovendien kan Noordwijk verbeteringen aanbrengen in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Deze variant is goed voor de medewerkers en voor ODWH (schaalvoordelen). Het komt in deze variant aan op het gezamenlijk verbeteren van het sturingsmodel en de sturingsinformatie. Noordwijk en ODWH moeten hier echter (bestuurlijk) wel de ruimte voor nemen. In deze variant worden ook de kosten naar beneden gebracht door te werken conform de kengetallen.

5.3. Aanbevelingen

Kies primair voor de variant van het verbeteren van de huidige situatie. Investeer in de relatie en ga verder met een gezamenlijk verbeterplan. Maak duidelijk wanneer de resultaten kunnen worden verwacht (en eventueel wat vervolgacties zijn). In principe is dit een “no-regret” besluit dat voor Noordwijk ook ruimte houdt om goed in te spelen op de ontwikkelingen rond omgevingsdiensten als gevolg van o.a. het rapport Van Aartsen. Bij onvoldoende resultaat kunnen de taken altijd nog worden teruggenomen.

Wij adviseren om in governance en rapportages een duidelijk onderscheid te maken in de basistaken die ODWH voor alle gemeenten uitvoert en de aanvullende diensten voor individuele gemeente(n). Zie ook de adviezen bij de huidige situatie.