



Uitvoering bouwtaken Noordwijk door ODWH

Feitenonderzoek

Analyse op kwaliteit en kosten

66495 – Vertrouwelijk

28 januari 2022

Uitvoering bouwtaken Noordwijk door ODWH

Analyse op kwaliteit en kosten

Daniël Huisman
André Oostdijk

28 januari 2022

Berenschot

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Context	7
1.2 Onderzoeksvragen	8
1.3 Leeswijzer	8
2. Context overdracht bouwtaken van Noordwijk naar ODWH	9
2.1 Inleiding`	9
2.2 Argumenten voor overdracht bouwtaken: Noordwijk 2013 en 2016	9
2.3 Argumenten voor overdracht bouwtaken: Noordwijkerhout 2018	10
2.4 Analyse argumentatie om bouwtaken over te dragen	10
3. Ontwikkeling bouwtaken na overdracht	12
3.1 Inleiding	12
3.2 Tijdlijn bouwtaken	12
3.3 Opstartproblemen bouwtaken Noordwijkerhout	14
3.4 Verbeterplan	14
4. Huidige presteren ODWH	17
4.1 Inleiding	17
4.2 De mate waarin de Big-8 wordt gevolgd	17
4.3 Diepgang op de toetsing: inzet van het aantal uren	19
4.4 Kwaliteitscriteria 2.1	19
4.5 Kwaliteit van dienstverlening/ klanttevredenheid	19
4.6 Rapportage over KPI's en KTO	21
5. Financiële aspecten	22
5.1 Inleiding	22
5.2 Ontwikkeling financieringsmethode bouwtaken	22
5.3 Ontwikkeling omvang formatie	25
5.4 Impact op leges	27
5.5 Uitvoeringskosten en impact terughalen van bouwtaken naar Noordwijk	27
6. De toekomst: ontwikkelingen in het VTH domein	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)	30
6.3 Recent uitgebrachte onderzoeksrapporten: Van Aartsen en Algemene Rekenkamer	31
6.4 Mogelijke consequenties voor de uitvoering van de bouwtaken	32
7. Second opinion Lysias	33
7.1 Inleiding	33
7.2 De opdracht aan Lysias	33
7.3 Conclusies en aanbevelingen Lysias rapportage	33
7.4 Onze reactie op de Lysias rapportage	35
8. Conclusies en aanbevelingen	39
8.1 Inleiding	39

8.2	Beantwoording onderzoeksvragen	39
8.3	Conclusies t.a.v. grieven in de motie	41
8.4	Hoofdconclusie	43
8.5	Aanbevelingen	44

Bestuurlijke samenvatting

Context

De gemeente Noordwijk heeft -tot nog toe als enige gemeente- de bouwtaken overgedragen aan de ODWH. Voorafgaand aan de fusie van Noordwijkerhout met Noordwijk zijn in 2018 ook de bouwtaken van deze (voormalige) gemeente overgedragen. Vanuit de Noordwijkse politiek zijn in de afgelopen periode regelmatig kritische raadsvragen gesteld of deze taken niet beter weer door de eigen ambtelijke organisatie kunnen worden uitgevoerd. Een aantal fracties is ontevreden over de dienstverlening en draagt dit breed uit. Bij (een deel van) de politiek van de gemeente Noordwijk bestaat namelijk het beeld dat de kosten gestegen zijn, terwijl de kwaliteit van dienstverlening gedaald is.

Er was op 29 juni 2021 een raadsmeerderheid voor een motie om toekomstvarianten voor de bouwtaak te onderzoeken en met elkaar te vergelijken, waaronder de variant om de taak weer in eigen beheer uit te voeren. Samengevat gaat het om de volgende grieven.

1. "uit de samenleving al geruime tijd verontrustende berichten de politiek bereiken over de kwaliteit van de door de ODWH verleende diensten;
2. nu eveneens blijkt dat ook de financiële voordelen ter discussie kunnen worden gesteld;
3. 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;
4. over het uitblijven van de rapportages met kpi's geen verklaring is gegeven door de ODWH;"

Bureau Lysias heeft de opdracht gekregen om dit onderzoek uit te voeren.

Deze motie is ingediend in de raadsvergadering naar aanleiding van de bespreking van de kadernota 2022 van de gemeente Noordwijk. Het college geeft daarin aan via een nader onderzoek naar oplossingen te zoeken voor een tekort van € 700.000 op de bouwtaken.

Onderzoeksopdracht

Dit onderzoek is bedoeld om de discussie over de kwaliteit en financiële aspecten van de ODWH -dienstverlening op het gebied van de bouwtaken van een goede feitenbasis te voorzien. De directe aanleiding voor de opdracht aan Berenschot is de door de raad van Noordwijk aangenomen motie. In deze opdracht onderzoeken we daarom in hoeverre de argumenten uit de motie feitelijk onderbouwd kunnen worden.

Conclusies t.a.v. grieven in de motie

We gaan nu in op de vraag in hoeverre er een feitelijke onderbouwing bestaat voor de grieven in de motie.

Kwaliteit van de door ODWH geleverde diensten

Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit van de door de ODWH geleverde diensten constateren wij dat de ODWH levert wat in de opdracht van Noordwijk aan de ODWH staat geformuleerd; deze wordt daarbij bepaald door de in het VTH plan van Noordwijk gestelde kaders. Daarnaast heeft ODWH, in opdracht van de gemeente Noordwijk, de kwaliteit van dienstverlening aantoonbaar verbeterd (via bijvoorbeeld de inrichting van een bouwloket).

Verontrustende berichten

Wat betreft de 'verontrustende berichten de politiek bereiken over de kwaliteit van de door de ODWH verleende diensten' merken we het volgende op. In het onderzoek hebben we niet kunnen achterhalen wat precies de inhoud en achtergrond was van deze verontrustende berichten. Wij concluderen daarbij dat er geen 'fact

checking' door de ODWH heeft kunnen plaatsvinden op deze 'verontrustende berichten'.¹ Specifiek voor de dienstverlening inzake de bouwgerelateerde taken is het volgens ons belangrijk om dit wél te doen. De ODWH zit -als uitvoeringsorganisatie- namelijk in de situatie dat het bestaande beleid van de gemeente wordt uitgevoerd. Dit leidt regelmatig tot vervelende boodschappen bij inwoners en ondernemers. De uitvoering van de bouwtaken brengt daardoor veel meer maatschappelijk 'gedoe' met zich mee dan (bijvoorbeeld) de milieutaken die ook bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht.

Daarnaast zien we dat de ODWH, bijvoorbeeld via het Verbeterplan dat liep in de periode zomer 2019 – zomer 2021, actief bezig is geweest om klachten van burgers te voorkomen.²

Financiële voordelen

Hoofdstuk 2 gaat in op de argumenten die de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout hebben gehanteerd om de bouwtaken over te dragen. Uit deze analyse blijkt dat het realiseren van financiële voordelen nooit een argument is geweest om de taken over te dragen.

Daarnaast laat hoofdstuk 5 zien dat de urenbesteding, en daarmee de kosten van de bouwtaken om diverse redenen zijn gestegen. Belangrijke factoren zijn de vaststelling van het VTH Beleidsplan Bouwen, een autonome groei van het aantal vergunningaanvragen en groei in het aantal opdrachten dat bij de ODWH is neergelegd.

(Kwartaal)rapportages met KPI's

De laatste twee grieven uit de motie betreffen het onvoldoende toezenden van gevraagde kwartaalrapportages en het uitblijven van rapportages met KPI's. Wij concluderen ten aanzien van deze kritiekpunten dat ODWH inderdaad niet in staat was de rapportages op te leveren in de gevraagde frequentie. Wat betreft de KPI's constateren we dat er door de gemeente en de ODWH niet een gezamenlijke visie is opgesteld op welke KPI's precies gerapporteerd zou moeten worden.

Hoofdconclusie

Op basis van het onderzoek concluderen we op hoofdlijnen het volgende:

- De uitvoering van de bouwtaken wordt grosso modo uitgevoerd conform de afspraken en is wat betreft de inhoudelijke kwaliteit op orde.
- De verbeterpunten bij de ODWH zijn vooral de informatievoorziening en het strak(ker) sturen op realisatie van de met Noordwijk afgesproken kengetallen.³

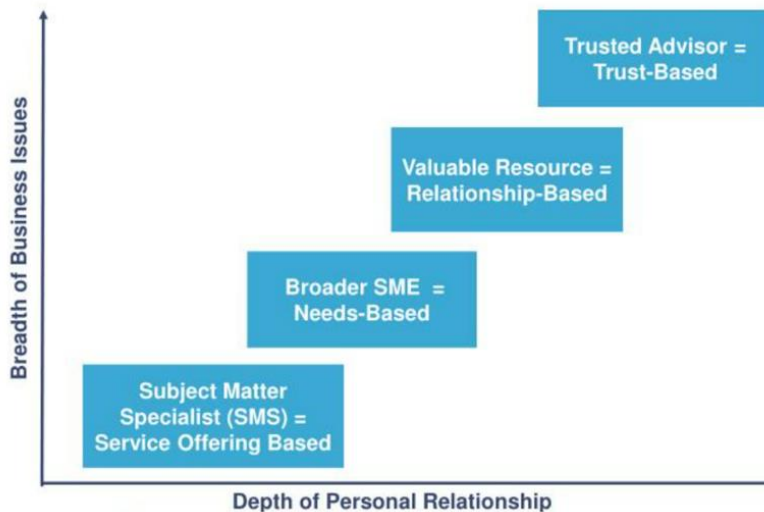
Een belangrijke factor die hierbij volgens ons in ogenschouw moet worden genomen is dat het bij de bouwtaken gaat om een dynamische en complexe taak. Ook bij andere RUD's en Omgevingsdiensten zien we dat het meerdere jaren kost om, na overdracht door de deelnemende gemeenten van (milieu/bouw)taken, te komen tot een samenwerking en taakuitoefening waarover bij de verschillende partijen tevredenheid bestaat. Het is daarom van belang dat zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer bereid zijn om te leren hoe dit samenspel steeds beter vorm kan worden gegeven. In de context van de overdracht van de bouwtaken van Noordwijk/ Noordwijkerhout is daarbij een complicerende factor dat dit in een aantal fases is gebeurd (2013, 2016 en 2019). Elk van deze taakoverdrachten had een behoorlijke impact.

¹ Op twee uitzonderingen na, die speelden in de tweede helft van 2019. Bij een feitencheck op deze twee casussen bleek dat de ODWH had gehandeld conform de vigerende kaders van de gemeente Noordwijk.

² Voorbeelden zijn het verbeteren van het vooroverleg, het sneller constateren of een vergunningaanvraag voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het monitoren van de voortgang van het proces en aanspreken van alle actoren (ODWH zelf, gemeente Noordwijk en derden) op potentiële vertraging en het organiseren van periodiek overleg met de bestuurders om bestuurlijk gevoelige casuïstiek te bespreken.

³ Bij de kengetallen gaat het om het aantal uren wat aan een bepaald product besteed mag worden. De kengetallen worden onder meer gebruikt voor het opstellen van de begroting.

Het belangrijkste aandachtspunt is volgens ons echter niet zozeer de inhoud, als wel dat het vertrouwen tussen de gemeente en de ODWH zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk broos is. Voor een dienstverlenende organisatie zoals de ODWH heeft dit onvermijdelijk tot gevolg dat er meer energie gaat zitten in onderling 'gedoe' en minder in het gezamenlijk realiseren van de maximaal mogelijke publieke waarde voor burgers en bedrijven. Een model om dit te visualiseren is afkomstig uit het boek 'The Trusted Advisor.'⁴ De volgende figuur uit dit boek geeft 'the evolution of a Client-Advisor Relationship' weer.⁵



Als wij de relatie tussen de gemeente Noordwijk en de ODWH -met behulp van deze figuur- zouden willen karakteriseren, dan zit deze in onze waarneming links onderin de figuur (Subject Matter Specialist). De relatie is primair zakelijk (transactioneel) van aard, met beperkt vertrouwen en beperkte diepte van de persoonlijke relaties. De ODWH levert een bepaalde specialistische dienst aan de gemeente Noordwijk en dat kost een bepaalde som geld. In dit type relatie spelen vanuit de opdrachtgever vragen als: In hoeverre krijgen we als opdrachtgever waar voor ons geld? Kan het goedkoper bij gelijkblijvende kwaliteit? Kunnen we deze taak elders beleggen tegen lagere kosten en/of met betere kwaliteit? Bij dit type relatie zien beide organisaties elkaar in termen van "wij – zij".

Het andere uiterste in het model is dat van de 'trusted advisor'. Bij deze relatie is sprake van uitstekende persoonlijke verhoudingen en een grote mate van onderling vertrouwen. De vraag die bij dit type relatie centraal staat is: *Hoe zorgen we als gemeente en uitvoeringsorganisatie -binnen de financiële kaders- voor de grootste mogelijke publieke meerwaarde voor de inwoners en de bedrijven van de gemeente Noordwijk?*

Uiteraard is het ook bij de trusted advisor relatie van belang dat er goede kwaliteit wordt geleverd en wederzijdse afspraken worden nagekomen. Over zaken die misgaan wordt in het zogenaamde 'goede gesprek' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer niet gesproken in termen van 'afrekenen', maar in termen van 'hoe kunnen we hiervan leren'.

In onze visie is het niet mogelijk om één hoofdschuldige aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het broze onderlinge vertrouwen. De focus zou daarbij in onze visie ook niet moeten liggen op het beantwoorden van de schuldvraag (dus terugkijken), maar op *vooruitkijken*. Indien de bouwtaken bij de ODWH belegd blijven is de kernvraag: hoe kunnen in de toekomst de onderlinge relaties en het vertrouwen versterkt worden? Op het versterken van het vertrouwen en het verbeteren van de samenwerking zijn onze aanbevelingen in het laatste hoofdstuk van deze rapportage primair gericht.

⁴ The Trusted Advisor, David Maister, 2000.

⁵ De afkorting SME in de figuur betekent 'Subject Matter Expert'.

1. Inleiding

1.1 Context

De gemeente Noordwijk heeft -tot nog toe als enige gemeente- de bouwtaken overgedragen aan de ODWH. Voorafgaand aan de fusie van Noordwijkerhout met Noordwijk zijn in 2018 ook de bouwtaken van deze (voormalige) gemeente overgedragen. Vanuit de Noordwijkse politiek zijn in de afgelopen periode regelmatig kritische raadvragen gesteld of deze taken niet beter weer door de eigen ambtelijke organisatie kunnen worden uitgevoerd. Een aantal fracties is ontevreden over de dienstverlening en draagt dit breed uit. Bij (een deel van) de politiek van de gemeente Noordwijk bestaat namelijk het beeld dat de kosten gestegen zijn, terwijl de kwaliteit van dienstverlening gedaald is.

Er was op 29 juni 2021 een raadsmeerderheid voor een motie om toekomstvarianten voor de bouwtaak te onderzoeken en met elkaar te vergelijken, waaronder de variant om de taak weer in eigen beheer uit te voeren. De nu volgende figuur laat deze motie zien. Bureau Lysias heeft de opdracht gekregen om dit onderzoek uit te voeren.

De motie is aangenomen met 15 stemmen
voor en 12 stemmen tegen



GEWIJZIGDE MOTIE LID J.B. Knapp (VVD) over de toekomst van bouwtaken - ODWH

De gemeenteraad van Noordwijk;

In vergadering bijeen op 29 juni 2021.

Constaterende 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;

Deze motie is ingediend in de raadsvergadering naar aanleiding van de bespreking van de kadernota 2022 van de gemeente Noordwijk. In deze kadernota stond het volgende ten aanzien van de (kosten van de) bouwtaken.

In de begroting wordt nog rekening gehouden met een opbrengst van de leges voor bouwvergunningen van € 2,7 miljoen. De begrote kosten die de ODWH in rekening brengt bedragen € 3,4 miljoen. In principe zouden de te ontvangen leges de kosten volledig moeten dekken. De verwachte opbrengst voor 2021 is echter ongeveer € 2 miljoen. Dit tekort van € 700.000,- is nog niet in bovenstaand schema verwerkt. Om de begrote opbrengst in 2022 te halen, lijkt bijstelling van de leges onontkoombaar.

De uitvoering van de bouwtaken zal tegen het licht worden gehouden ten aanzien van tariefstelling, werkprocessen, de klanttevredenheid volgens het gemeentelijke programma dienstverlening, impact van de Omgevingswet en leges. Doel is verkleinen van het verschil tussen de uitgaves en inkomsten op de bouwtaken alsmede vergroten van de klanttevredenheid en aansluiting vinden bij de nieuwe Omgevingswet.

Dit citaat uit de kadernota laat zien dat het college aangeeft via een nader onderzoek naar oplossingen te zoeken voor een tekort van € 700.000 op de bouwtaken.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek is bedoeld om de discussie over de kwaliteit en financiële aspecten van de ODWH -dienstverlening op het gebied van de bouwtaken van een goede feitenbasis te voorzien. De directe aanleiding voor de opdracht aan Berenschot is de door de raad van Noordwijk aangenomen motie. In deze opdracht onderzoeken we in hoeverre de argumenten uit de motie feitelijk onderbouwd kunnen worden. Kernvragen van dit onderzoek zijn:

1. Wat waren destijds de argumenten voor Noordwijk om de bouwtaken over te dragen? Hoe kunnen deze argumenten in historisch perspectief gezien worden c.q. wat was de achtergrond van de taakoverdracht? En in hoeverre gelden deze argumenten nog steeds?
2. Hoe vindt uitvoering van de bouwtaken door ODWH plaats qua kwaliteit en kosten? Wat gaat goed en wat zijn aandachtspunten? In hoeverre bestaat er een feitelijke onderbouwing voor de grieven in de motie kijkend naar het functioneren van de ODWH in de afgelopen periode?
3. Wat zijn mogelijke (kwalitatieve) oorzaken voor het in de kadernota genoemde tekort van € 700.000?
4. Wat brengt de toekomst op het gebied van de bouwtaken (qua inhoudelijke en financiële ontwikkelingen)? Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het vraagstuk waar (bij welke organisatie) de bouwtaken het beste belegd kunnen worden?
5. Wat is de professionele mening van Berenschot over de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van Lysias?

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- In hoofdstuk 2 beschrijven wij de historie en context rondom de overdracht van bouwtaken door Noordwijk aan ODWH, inclusief de argumenten om destijds de bouwtaken over te dragen.
- Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de belangrijkste ontwikkelingen in de periode na de overdracht.
- Hoofdstuk 4 gaat in op het huidige presteren van ODWH.
- Hoofdstuk 5 beschrijft de financiële aspecten.
- Hoofdstuk 6 kijkt naar de toekomst: wat zijn de ontwikkelingen in het VTH⁶ domein en wat is de betekenis hiervan voor de bouwtaken.
- Hoofdstuk 7 bevat onze second opinion op de Lysias rapportage.
- Hoofdstuk 8 bevat de conclusies en de aanbevelingen.

⁶ VTH staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dit betreft zowel milieutaken als bouwtaken.

2. Context overdracht bouwtaken van Noordwijk naar ODWH

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de (toenmalige) argumenten van Noordwijk en Noordwijkerhout om de bouwtaken over te dragen naar ODWH.

2.2 Argumenten voor overdracht bouwtaken: Noordwijk 2013 en 2016

Deze paragraaf gaat in op de argumenten voor Noordwijk om de bouwtaken in twee fasen, namelijk in 2013 en in 2016, over te dragen naar ODWH. We baseren ons bij deze analyse op openbare stukken. We sluiten deze paragraaf af met een analyse inzake de vraag in hoeverre deze argumenten nog steeds van toepassing zijn in de huidige situatie.

Raadsvoordracht 'Aansluiting bij de Omgevingsdienst West Holland' (28 maart 2013)

Over de aanleiding voor Noordwijk om de bouwtaken over te dragen lezen we in het document 'Raadsvoordracht Aansluiting bij de Omgevingsdienst West Holland' (28 maart 2013) het volgende; zie onderstaand citaat.

Hoewel Noordwijk vanaf het begin van de gesprekken hierover heeft aangegeven dat de meerwaarde van aansluiting bij deze dienst voor Noordwijk niet evident was, is niettemin het principebesluit genomen om een omvangrijk pakket taken bij de ODWH onder te brengen. Dit om de zo moeizaam bereikte samenhang in uitvoering van deze uiteenlopende taken te behouden.

Het proces van overdracht van taken verloopt langs twee sporen.

1. Het eerste spoor betreft overdracht van alle gemeentelijke taken op het gebied van milieu en op het gebied van handhaving bouw- en ruimtelijke ordeningsregelgeving (inclusief beleid en bezwaar- en beroep). Het is de insteek deze met ingang van 1 juli 2013 door de ODWH te doen uitvoeren.
2. Het tweede spoor betreft (nu nog) oriëntatie op eventuele overdracht van alle verguntaken op het gebied van bouwen en RO, inclusief beleid en bezwaar- en beroepszaken. Aan de hand van de rapportage zal een nader besluit worden genomen over eventuele overdracht van deze taken.

Daarbij wordt het volgende geconstateerd.

Wat betreft milieutaken geldt dat door de schaalvergroting meerwaarde op het gebied van continuïteit en flexibiliteit wordt gegenereerd. Dit gaat (nog) niet op voor de onderdelen "bouwen" en "ruimtelijke ordening". Zolang Noordwijk de enige gemeente is die deze taken bij de ODWH gaat onderbrengen, zal wat die taken betreft vooralsnog geen sprake zijn van schaalvergroting. Pas wanneer andere gemeenten zelfde taken gaan overhevelen, zal ook ten aanzien van die taken schaalvergroting gaan optreden met bijgevolg een toenemende meerwaarde op het vlak van continuïteit.

Hierbij is van belang op te merken dat in de periode 2012-2013 de verwachting was dat meer gemeenten de bouwtaken over zouden dragen naar de ODWH. Uiteindelijk heeft alleen de gemeente Noordwijk (en de voormalige gemeente Noordwijkerhout) dit gedaan.

Schriftelijke beantwoording vragen fractie Noordwijk Zelfstandig (21 maart 2015)

In de beantwoording van schriftelijke vragen van de fractie van Noordwijk Zelfstandig (op 27 februari 2015) inzake milieu- en bouw- en woningtoezicht antwoordt het college op 21 maart 2015 onder meer het volgende.

De uitplaatsing van de taakuitvoering heeft gemaakt dat betrokkenen van beide zijden bewuster omgaan met het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap dat in de samenwerking tussen bestuur en uitvoeringsorganisatie besloten ligt. Meer dan voorheen zijn de werkzaamheden gevat in protocollen om het opdrachtgever- en opdrachtnemerschap goed te doen functioneren. Naast normen etc. die voortvloeien uit de van toepassing zijnde regelgeving, wordt de taakuitoefening door de ODWH gereguleerd door de door deze organisatie gehanteerde producten en dienstencatalogus en door de tegelijk met de taakoverdracht gesloten Dienstverleningsovereenkomst met als bijlagen een groot aantal aanvullende werkafspraken.

Het volgende citaat uit hetzelfde document gaat in op het belang van voldoen aan de Kwaliteitscriteria 2.1.

Voor beoordeling van bouwinitiatieven geldt een objectief toetsingskader dat onder meer op rijksniveau vastgestelde regelgeving omvat en de door uw raad daarvoor vastgestelde kaders in de vorm van bestemmingsplannen en allerlei

beleidsnota's. Het maakt daarom niet uit wie de bewuste initiatieven beoordeelt. Wat wel van belang is, is dat het organisatieonderdeel waar die toets plaatsvindt, aan zekere eisen voldoet. Er moet een bepaalde specialisatie kunnen plaatsvinden om de materie op het juiste niveau inhoudelijk te kunnen beoordelen. Verder mag het niet zo zijn dat als gevolg van ziektes, vakanties of anderszins er geen medewerkers zijn om al deze handelingen binnen het proces te verrichten. Hiervoor zijn bepaalde criteria ontwikkeld waaraan het organisatieonderdeel waar deze werkzaamheden worden verricht, tenminste moet voldoen, de zogenoemde Kwaliteitscriteria 2.1. Aanvankelijk zou aan deze normen een wettelijke grondslag worden gegeven. Hier is van afgezien en in plaats daarvan komt er een plicht voor iedere gemeente om een kwaliteitsbeleid vast te stellen in de geest van die Kwaliteitscriteria 2.1. Het is een gegeven dat een gemeentelijke organisatie van de omvang van die van Noordwijk niet zelfstandig aan die kwaliteitscriteria zal kunnen voldoen. De ODWH kan dat in potentie wel. Wij zien de overdracht van taken aan de ODWH als een kans om met een organisatie uit de regio waarvan wij mede-eigenaar zijn, invulling te geven aan die kwaliteitscriteria en zo te borgen dat er ook op langere termijn oog zal zijn voor lokaal maatwerk.

Uitbreiding dienstverlening ODWH (22 oktober 2015)

In de brief van 22 oktober 2015 van het college aan de gemeenteraad met als onderwerp 'Uitbreiding dienstverlening ODWH (Spoor 2)' staat de volgende formulering.⁷

In de kern draait het om een kwaliteitsstandaard die bij deze vorm van taakuitoefening moet worden doorgevoerd. Dat kan alleen worden bereikt langs schaalvergroting en specialisatie. Allerhande voorvallen in den lande hebben gemaakt dat de aantrekkelijke kant van lokale kleinschaligheid lichter moeten worden gewogen dan de risico's die het met zich meebrengt.

2.3 Argumenten voor overdracht bouwtaken: Noordwijkerhout 2018

In de raadsbrief 'Overheveling VTH-taken naar ODWH' staat in de alinea 'Doelstelling en beoogd effect' het volgende als argumentatie om de taken over te dragen.

Met het aangaan van de overeenkomst is de dienstverlening wat betreft de over te dragen taken kwalitatief te borgen en toekomstbestendig (zo je wilt: duurzaam) te maken. Hiervoor kan de gemeente de schaalvoordelen die het onderbrengen van deze taken bij de ODWH met zich meebrengt benutten. Voorts willen wij volledig gebruik maken van de mogelijkheden die de ODWH biedt om invulling te geven aan de kwaliteitscriteria met betrekking tot de organisatie van de VTH-taken.

Beoogd wordt de borging van persoonlijke dienstverlening aan burgers en bedrijven en levering van een kwalitatief product dat aan de in de VTH-verordening geformuleerde kwaliteitseisen voldoet.

2.4 Analyse argumentatie om bouwtaken over te dragen

Ten aanzien van de (openbaar toegankelijke) argumentatie vanuit Noordwijk om de bouwtaken over te dragen versus de mate waarin deze in de huidige situatie nog valide zijn komen we tot de volgende analyse:

- Het argument dat er sprake is van samenhang tussen de VTH taken inzake milieu en bouw is nog steeds valide. Er is immers in het VTH domein sprake van vergelijkbare processen, ondersteunende IT systemen, functies, impact van de Omgevingswet, etc. Deze zijn bovendien belegd bij dezelfde -uitvoeringsgerichte- organisatie voor wie VTH de kerntaak vormt.
- De ODWH voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.1, zoals we in hoofdstuk 4 zullen zien.
- In hoofdstuk 4 zal ook aan de orde komen dat in de samenwerkingsrelatie -Noordwijk als opdrachtgever en de ODWH als opdrachtnemer- stappen zijn gezet om deze te professionaliseren. Voorbeelden hiervan zijn het werkplan en de PDC, die afgeleid zijn van het VTH beleidsplan van Noordwijk en de opdracht van Noordwijk aan ODWH.
- Noordwijk is uiteindelijk de enige gemeente die de bouwtaken heeft overgedragen aan de ODWH (ondanks aanvankelijke interesse van andere gemeenten). Het argument van schaalvoordeel ten opzichte van zelfstandige uitvoering is daardoor beperkt van toepassing. Tegelijkertijd is de VTH taak wel overgedragen aan een gespecialiseerde organisatie (met bijvoorbeeld een administratieve organisatie die specifiek is ingericht voor de VTH-processen).

⁷ Er bestaat geen raadsvoorstel over dit onderwerp, want het enige besluit dat de raad in deze had te nemen is de aansluiting bij de GR ODWH en dat besluit was al in 2013 genomen. Vandaar deze brief van het college aan de raad met de mededeling dat het college het bij ODWH ondergebrachte takenpakket heeft uitgebreid.

In de openbaar toegankelijke stukken wordt *niet* het argument gebruikt om financiële voordelen te halen als gevolg van de overdracht. Ook bij Noordwijkerhout wordt overdracht van de bouwtaken onderbouwd met argumenten als borgen van kwaliteit en toekomstbestendigheid, en niet vanuit eventuele financiële voordelen.

3. Ontwikkeling bouwtaken na overdracht

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen na overdracht van de bouwtaken. De volgende paragraaf laat een tijdlijn zien. Vervolgens gaan we in op de opstartproblemen na overdracht van de bouwtaken van Noordwijkerhout en het Verbeterplan (2019-2021).

Verder gaan we in de komende twee hoofdstukken in op de volgende thema's:

- Paragraaf 4.2 beschrijft de ontwikkeling van het VTH beleid en de daaruit voortvloeiende opdracht aan de ODWH.
- Hoofdstuk 5 bevat een analyse van de wijze waarop de financiering van de bouwtaken zich ontwikkeld heeft na de overdracht.

3.2 Tijdlijn bouwtaken

De nu volgende tabel geeft inzicht in de tijdlijn (op hoofdlijnen) van overdracht van bouwtaken van de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout naar ODWH en de daaropvolgende meest relevante gebeurtenissen bij ODWH (inzake de bouwtaken).

Jaar	Gebeurtenis
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Dieptepunt bouwcrisis. Vanaf dit moment stijgende aantallen aanvragen en -bijgevolg- toenemende inzet op VTH bouwtaken. • Besluit gemeenteraad Noordwijk tot overdracht van bouwtaken. • Overdracht <i>toezicht en handhaving</i> taken bouw vanuit Noordwijk naar ODWH. • Producten- en dienstencatalogus (PDC) ODWH wordt aangevuld met bouwtaken
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Noordwijk: evaluatie 1 jaar werken met ODWH. Aanreiken verbeterpunten.
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Overdracht <i>vergunning</i> taken bouw gemeente Noordwijk.
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Onvrede over uitoefening verguntaken door ODWH (bij Noordwijk). Instelling van een "taskforce". • Taskforce rondt werkzaamheden af maar sorteert geen (blijvend) effect
2018	<ul style="list-style-type: none"> • Overdracht bouwtaken gemeente Noordwijkerhout (vóór het definitief worden van de gemeentelijke herindeling o.b.v. een overeenkomst). • Harmonisatie concept VTH-beleid gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout.
2019	<ul style="list-style-type: none"> • Fusie gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout; vaststelling van VTH-plan en VTH-verordening door nieuwe gemeente. • Start opstellen en implementeren acties Verbeterplan⁸, tevens start met bouwloket. Gemeenteraad Noordwijk krijgt medio 2019 het Verbeterplan en verzoekt per kwartaal een update te krijgen over vorderingen. • PDC wordt aangevuld met kentallen per product (ook voor de bouwtaken) • Grotere bouwiniciatieven vallen stil a.g.v. stikstofproblematiek. ODWH informeert hierover college en raad. Opbrengst leges haalt nipt de raming.

⁸ Zie paragraaf 3.4 voor meer informatie over het Verbeterplan.

Jaar	Gebeurtenis
2020	<ul style="list-style-type: none"> Aanschaf nieuw zaakstelsel bij ODWH (PowerBrowser). Diverse koppelingsproblemen. Overschakeling bij ODWH naar reëel begroten, oftewel P*Q sturing op basis van landelijke kengetallen. Voor de werkplannen van 2020 is gebruik gemaakt van de PDC 2019 en de budgetten 2019; 2019 en 2020 moeten dus worden verrekend doordat beide ramingen op basis van oude methodiek zijn bepaald. Raming kosten uitvoering bouwtaken voor 2021 stijgt met ongeveer € 1,5 mln. als gevolg van de gewijzigde begrotingsmethodiek (zie vorige bullet). Kostenstijging wordt ambtelijk en bestuurlijk toegelicht. Begrotingsbehandeling resulteert in eerste motie B. Knapp (VVD). Hierin wordt opgeroepen een onderzoek te starten aan de hand waarvan de raad een nieuwe afweging kan maken over waar de bouwtaken te beleggen. Motie wordt verworpen. Primo 2020 eerste update vorderingen implementatie Verbeterplan, medio 2020 volgende update Verbeterplan. Opstellen door Noordwijk van een plan ter verbetering van het eigen functioneren binnen de verschillende processen (mede op basis van een onderzoek naar de customer journey).
2021	<ul style="list-style-type: none"> Overgang naar reëel begroten, zie 2020. Kostenontwikkeling stabiliseert daardoor, terwijl de periode 2013 - 2020 -op rekeningbasis- elk jaar een kostenstijging gaf te zien. Achterblijvende aanvragen van grotere projecten zorgt voor achterblijvende inkomsten; dekking kosten via leges onvoldoende. Nieuwe -herziene- motie van B. Knapp (VVD) waarin wordt opgeroepen een onderzoek te starten aan de hand waarvan de raad een nieuwe afweging kan maken over waar de verguntaak bouwen te beleggen. Motie wordt dit keer wel aangenomen. Medio 2021 afronding verbeterplan ODWH.

Wij lichten in het vervolg van deze paragraaf nog een specifiek thema eruit, namelijk de gefaseerde taakoverdracht.

Gefaseerde taakoverdracht

De overdracht van de bouwtaken naar de ODWH heeft zich ruwweg in drie fasen voltrokken:

- Fase 1: overdracht toezicht- en handhaaftaken Wabo-regelgeving gemeente Noordwijk aan ODWH (waaronder bouw en RO)**
 - Effectuering overdracht per 1 juli 2013.
 - Overdracht formatie: 2 fte bouwinspecteurs en 1 fte jurist.
 - Verrekening kosten: eerste drie jaar op basis van een lump sum.
 - Juridische constructie: vanaf 1 juli 2013 op basis van een (privaatrechtelijke) overeenkomst, vanaf november 2013 door toetreding van Noordwijk tot de GR.
- Fase 2: overdracht verguntaken Wabo-regelgeving-bouw gemeente Noordwijk aan de ODWH**
 - Effectuering overdracht per 1 januari 2016.
 - Overdracht formatie: 4 fte vergunners (technisch en administratief) en 1,5 fte juristen.
 - Verrekening kosten: op basis van bestede uren x uurtarief.
- Fase 3: ingroei bouwtaken gemeente Noordwijkerhout in gemeenschappelijke regeling ODWH**
 - In 2018 op basis van een (privaatrechtelijke) overeenkomst.
 - Overdracht formatie: geen overdracht formatie; uitsluitend vrijmaken van budget op basis van schattingen.
 - Verrekening kosten: op basis van bestede uren x uurtarief (n.b. dit betrof een aangepast tarief met oog op komende toetreding)
 - 1 januari 2019: fusie voormalige gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout. De nieuw gevormde gemeente (Noordwijk) is automatisch deel gaan uitmaken van de gemeenschappelijke regeling ODWH. Doordat bij Noordwijkerhout noch de milieutaken, noch de bouwtaken op basis van deelname aan een gemeenschappelijke regeling werden uitgevoerd, hoefde op dit punt geen bijzondere besluitvorming

plaats te vinden; één en ander volgde uit bepalingen hieromtrent in de Wet gemeenteschappelijke regelingen.

3.3 Opstartproblemen bouwtaken Noordwijkerhout

In de afgelopen jaren was diverse malen sprake van ontevredenheid bij Noordwijk over de uitvoering van de bouwtaken door de ODWH. De tijdlijn aan het begin van dit hoofdstuk liet dit reeds zien. In de meest recente periode, namelijk 2019-2021, was er sprake van opstartproblemen bij de overdracht van taken vanuit Noordwijkerhout naar de ODWH. Bij de opstartproblemen ging het om het volgende:

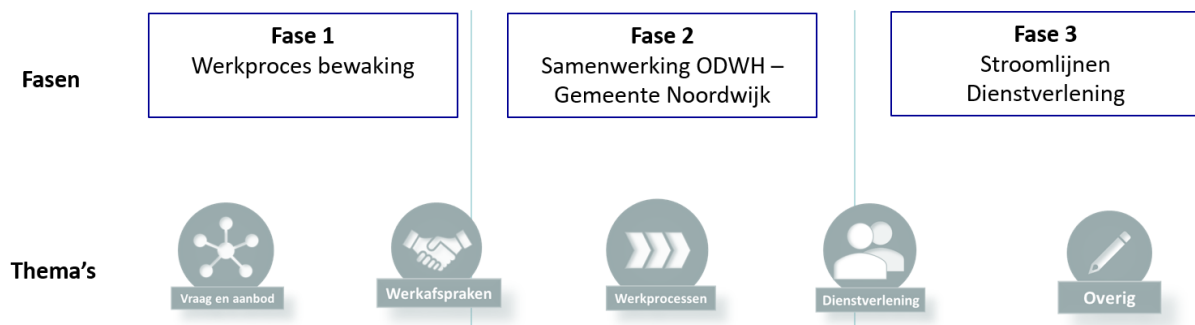
- Er kwamen geen medewerkers (met historische kennis) mee over van Noordwijkerhout naar de ODWH. Alle betrokken medewerkers hadden inmiddels een andere betrekking gevonden, waardoor bij de start verschillende vacatures ingevuld moesten worden.
- De bouw dossiers van Noordwijkerhout zaten in een papieren archief (en waren dus nog niet gedigitaliseerd). De dossiers konden daardoor niet in de systemen van de ODWH worden ingelezen.
- De taakoverdracht vond plaats in 2019. In het daaropvolgende jaar (2020) vond er bij de ODWH een implementatie van een nieuw zaakstelsel genaamd PowerBrowser plaats.⁹ Door het afsluiten van het voorgaande zaakstelsel per 31-12-2019 kon het nieuwe stelsel in 2020 geen informatie over verslagjaar 2019 genereren. Er waren slechts rudimentaire gegevens beschikbaar. Dit bemoeilijkte rapportage over 2019 en ook de beantwoording van (raads)vragen inzake gegevens over 2019.

Deze factoren zijn deels veroorzaakt door externe factoren en deels door de ODWH zelf.

Om de problemen in de uitvoering op te lossen, is medio 2019 door de ODWH een Verbeterplan opgesteld. Dat is het onderwerp van de volgende paragraaf.

3.4 Verbeterplan

Het Verbeterplan Bouwen liep van zomer 2019 tot en met zomer 2021. Het bestond uit drie fasen, zoals de volgende figuur laat zien.



De nu volgende tabel geeft inzicht in de resultaten en acties waar het Verbeterplan zich op richtte. Deels betreft dit nog lopende acties. Belangrijk doel van het Verbeterplan was verbetering van de dienstverlening aan inwoners. Belangrijke input waren klachten die de ODWH hadden bereikt over de kwaliteit van dienstverlening. De nu volgende figuur uit het klanttevredenheidsonderzoek (KTO) 2018 en 2019 geeft een overzicht van de ontvangen klachten van inwoners.

⁹ Dit is overigens geen probleem wat specifiek is voor Noordwijkerhout.

Wat zijn de ontevreden reacties?



Motivatie ontevreden reacties

Procedures onduidelijk en rommelig
 Duurt te lang <3 maanden
 Duurt te lang >3 maanden
 Slechte communicatie over het proces en leges
 Vergunning ontvangen nadat het werk al gereed was
 Onterechte afwijzing

Samenwerking

Mensen slecht bereikbaar
 Je wordt van het kastje naar de muur gestuurd en weer terug
 Traag en strogerig
 Voornamelijk eenzijdige interactie

Wat zijn de tips?

Voortraject sneller behandelen

Minder bureaucratie en vertrouwen hebben in een bewoner
 Sneller feedback, zeker als het concept ontwerp niet in orde is, dus nog niet in details van de tekeningen
 Beter inleven in de vraag om in te kunnen zien dat niet iedere aanvraag gelijk is en er op bepaalde aanvragen i.v.m. andere instellingen haast geboden is.
 (Sneller) duidelijkheid geven

In de nu volgende tabel hebben we *cursief* aangegeven welke acties ingezet zijn als gevolg van het Verbeterplan (voor het voorkomen van klachten).

Verbeterpunt	Resultaten/ uitgevoerde acties
1. Werkproces bewaking	<ul style="list-style-type: none"> BAG achterstanden weggewerkt Legesverschillen opgelost Rapportage leges georganiseerd <i>Rapportage termijn verstreken adviesverzoeken georganiseerd</i> ICT systemen slimmer gebruiken zoals het raadplegen van archiefstukken Noordwijk Periodiek overleg wethouders over bestuurlijk gevoelige dossiers
2. Interne procesverbetering	<ul style="list-style-type: none"> <i>Telefonische bereikbaarheid verbeterd</i> <i>Bouwloket ingericht</i> Administratieve werkprocessen uitgelijnd <i>Knelpunten reguliere en uitgebreide procedure geïnventariseerd</i> <i>Gewenste werkwijze vergunningenproces geformuleerd</i> Voorbereiding komst Omgevingswet/ Wet private kwaliteitsborging bouw (Wkb) Nieuw zaakstelsel geïmplementeerd en ingericht Aanpak ondermijning- Bibob
3. Ambtelijke werkafspraken	<ul style="list-style-type: none"> Gewenste werkafspraken RO/Bouwen doorgesproken en vastgelegd Afwijkingenbeleid gedefinieerd door gemeente Noordwijk <i>Inrichting front-office verwachtingen managen inwoners en ondernemers bij het proces van aanvragen</i> <i>Verbeteren indieningsvereisten bij aanvragen t.b.v. het verkorten van de doorlooptijd</i>
4. Dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> Kwartaalrapportage 'stoplichten' en periodiek overleg opgesteld <i>Werkplan 2020 opgesteld</i> Mandaat definiëren Rapportagesystematiek nader vormgeven KPI 's en KTO uitwerken
5. Inhuur adviesdiensten	<ul style="list-style-type: none"> Onderzoeken alternatieven voor inhuur van dienstverlening (bijv. SP 71, Laqro Geelkerken advocaten, ODN)

Rapportage over het Verbeterplan

Over het Verbeterplan zou regelmatig gerapporteerd worden. Het verzoek vanuit de gemeenteraad was elk kwartaal, waarbij ook aandacht besteed diende te worden aan prestatie-indicatoren, zoals KPI's en klanttevredenheid (blijkend uit een klanttevredenheidsonderzoek).

Het rapporteren heeft zich in de praktijk langs twee lijnen voltrokken:

1. Aan de gemeenteraad zou per kwartaal gerapporteerd worden. Dit betrof de inlossing van een toezegging tijdens de presentatie van het Verbeterplan door de ODWH aan leden van de raad tijdens het zogenoemde Ronde Tafel Gesprek (RTG) van 2 juli 2019. Er is uiteindelijk (halfjaarlijks) drie keer gerapporteerd aan de raad (aan de hand van documenten en presentaties), namelijk op 14 januari 2020, 22 september 2020 en 7 juni 2021. Daarmee is dus niet voldaan aan de wens van de raad om elk kwartaal een rapportage te ontvangen.
2. De portefeuillehouders¹⁰ zouden tijdens het maandelijks overleg tussen de ODWH en portefeuillehouders geïnformeerd worden. Dit overleg heeft plaatsgevonden en de informatievoorziening richting het college is volgens afspraak uitgevoerd.

De eindrapportage over het Verbeterplan is mei 2021 opgeleverd. Voor zover bij ons bekend bestaat er -sinds de afronding van het Verbeterplan- vanuit de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Noordwijk geen ontevredenheid over de door de ODWH geleverde inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening (die schriftelijk is vastgelegd).

¹⁰ De V-taken en de T&H-taken zijn bij verschillende portefeuillehouders belegd.

4. Huidige presteren ODWH

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op het huidige presteren van ODWH. Achtereenvolgens passeren de volgende onderwerpen de revue:

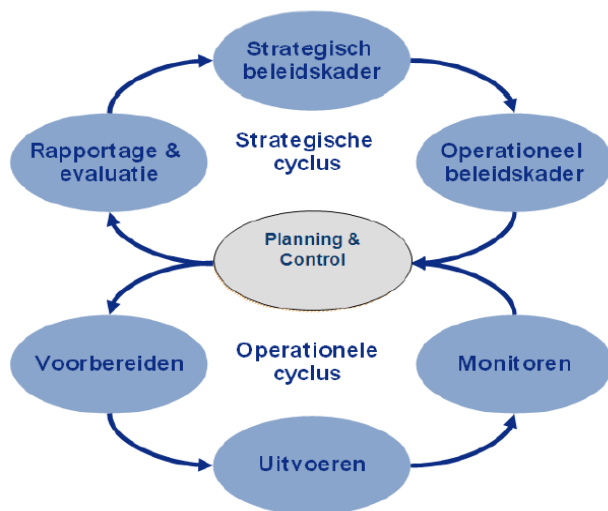
1. De mate waarin de BIG-8 wordt gevolgd.
2. Kwaliteitscriteria 2.1.
3. Diepgang op de toetsing: inzet van het aantal uren.
4. De kwaliteit van dienstverlening en de klanttevredenheid.

4.2 De mate waarin de Big-8 wordt gevolgd

De Wabo schrijft voor (AMvB, paragraaf 7.2) dat uitvoeringsdiensten en hun deelnemers werken langs de lijnen van de zogenoemde beleids- en uitvoeringscyclus, ook wel bekend als de *Big-8*. Deze Big-8 is in de wetgeving uitgewerkt in een serie procescriteria. Deze procescriteria bieden kaders voor het volgende:

- de wijze waarop de deelnemers hun opdracht aan de omgevingsdienst formuleren (de rol van opdrachtgever)
- de wijze waarop de omgevingsdienst als opdrachtnemer deze opdrachten uitvoert (uitvoeringscyclus)
- handvatten voor de invulling van de eigenaarsrol (planning & control in brede zin).

De nu volgende figuur laat het Big-8 model zien. De *strategische* cyclus is belegd bij de gemeente Noordwijk. De strategische cyclus resulteert in vastgesteld VTH beleid, waaruit de opdracht aan de ODWH voortvloeit. De *operationele* cyclus is belegd bij de ODWH.



Ontwikkeling VTH beleid (en ontwikkeling van de opdracht aan de ODWH)

Het VTH-beleid en de daaruit voortvloeiende opdracht aan de ODWH is in de loop van de tijd veranderd. Vóór de overname van de taken, dus toen de taken nog bij de gemeente waren belegd, bestond geen duidelijke scheiding tussen de strategische cyclus en de operationele cyclus. In het eigen beleid was ook geen verwijzing naar de Big-8 opgenomen. Ten tijde van de taakoverdracht werd het bestaande eigen beleid overgenomen. Noordwijk heeft in de periode 2016-2017 gewerkt aan VTH-beleid, maar dit was niet vastgesteld. Noordwijkerhout moest nog VTH-beleid gaan ontwikkelen. Het jaar 2018 is benut om geharmoniseerd beleid te ontwikkelen.

Begin 2019 is één, de nieuwe gefuseerde gemeente omvattend, beleid vastgesteld. Deze in 2019 door het college van Noordwijk vastgestelde VTH-beleidsnota¹¹ verwijst wél naar de Big-8-cyclus. In deze nota wordt wel onderscheid gemaakt tussen de strategische en de operationele cyclus en de rolverdeling hierbij tussen de gemeente en de ODWH. Dit betekent dat er vanaf dat moment een duidelijke opdracht is geformuleerd aan de ODWH.¹²

Huidige werkwijze Big-8 (tweede helft 2021)

Aan de hand van het Big-8 model willen we nu de vraag beantwoorden in hoeverre de ODWH in de huidige situatie voldoet aan de gemaakte afspraken in de opdracht vanuit de gemeente Noordwijk (die weer is afgeleid van het VTH beleidsplan). Om deze vraag te beantwoorden analyseren we de mate waarin -in de samenwerking tussen Noordwijk en ODWH- de Big-8 wordt gevolgd:

- Planning & control: in hoeverre wordt door de gemeente Noordwijk het VTH beleidsplan vertaald in de opdracht aan de ODWH?
- Voorbereiden en uitvoering: in hoeverre vertaalt de ODWH de opdracht in een PDC, werkplan/jaarplan en protocollen?
- Monitoring: in hoeverre vindt monitoring van de uitvoering van het werkplan plaats? En in hoeverre is dit input voor de evaluatie van het beleid van de gemeente?

Strategische cyclus (Noordwijk)/ planning & control

Het VTH beleidsplan van Noordwijk gaat in op het strategisch en operationeel beleidskader. Hiervan is de opdracht aan de ODWH afgeleid.

Vorbereiden en uitvoeren (ODWH)

Het VTH beleidsplan en de opdracht van Noordwijk wordt door de ODWH jaarlijks vertaald naar een *werkplan* en een *PDC*. Beide documenten leggen voor alle taakvelden (programma's genoemd) vast welke producten en diensten de ODWH gaat uitvoeren en hoeveel dit gaat kosten. Voor Noordwijk bevat het werkplan en de PDC derhalve ook een programma Bouwen. Het onderscheid tussen een werkplan en een PDC is hierbij als volgt:

- Het werkplan bevat de aantallen producten en het hiervoor benodigde aantal uren. In het werkplan kunnen specifieke aandachtspunten en projecten worden benoemd en waar nodig in een aangepaste urenvraag worden vertaald. Vaststelling van het werkplan vindt plaats door opleveren van een definitieve versie aan de opdrachtgever (na bespreking en aanpassing van een concept).
- De PDC geeft aan welke werkzaamheden in zo'n product zijn begrepen. De PDC wordt vastgesteld door het collectief van deelnemers in de ODWH.

Uit het werkplan 2021 komt het volgende citaat dat meer informatie geeft over het gebruik van kengetallen bij het opstellen van het werkplan.

In 2020 is de urenraming Programma Bouwen voor de eerste keer gebaseerd op kengetallen. Deze lijn is in dit werkplan voor dit programma doorgetrokken. Dit jaar wordt ook in de andere programma's een eerste aanzet gedaan voor het werken met kengetallen¹³. Deze kengetallen zijn deels ontstaan vanuit ervaringscijfers en deels vanuit input van andere omgevingsdiensten.

De komende jaren zullen wij deze kengetallen verder verfijnen. De kengetallen zijn dus zeker niet in beton gegoten, maar zijn een eerste stap naar het hanteren van een kengetallensystematiek. Sommige producten zijn (nog) niet in een kengetal gevat doordat we nog te weinig ervaring met dat product hebben.

¹¹ Datum collegebesluit: 2 april 2019. De gemeenteraad heeft bij het voorstel over de VTH-verordening het beleid als informerende bijlage toegezonden gekregen.

¹² De gemeente en de ODWH hebben beide input geleverd voor de nota, mede om de rolverdeling bij ieder scherp te krijgen en antwoorden te formuleren op over en weer levende vragen daarover.

¹³ Met kengetallen wordt bedoeld het aantal uren benodigd voor het leveren van 1 product/ dienst.

Monitoren en evaluatie (ODWH en Noordwijk)

Ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening constateren wij dat deze achterblijft als gevolg van problemen bij de implementatie van het nieuwe zaaksysteem PowerBrowser. Dit zorgt ervoor dat de ODWH onvoldoende richting Noordwijk kan rapporteren over de gang van zaken in de uitvoering. Eerder in deze rapportage constateerden wij reeds dat dit een belangrijke oorzaak is van de politiek -bestuurlijke onvrede in Noordwijk over het functioneren van de ODWH ten aanzien de bouwtaken.

4.3 Diepgang op de toetsing: inzet van het aantal uren

Bij de diepgang op de toetsing gaat het om het aantal uren dat aan vergunningaanvragen (van verschillende omvang), toezicht en handhaving wordt besteed. Er bestaat hierdoor een directe relatie met de Kwaliteitscriteria 2.1 (zie de volgende paragraaf). Ten aanzien van dit punt constateren wij dat voor een deel van de bouwtaken in de PDC uitgegaan wordt van de (landelijke) regelingen van de Vereniging Bouw- & Woningtoezicht Nederland.¹⁴ De inzet van het aantal uren is daarbij in lijn met de opdracht die ODWH van Noordwijk heeft gekregen, zoals in het volgende hoofdstuk nader toegelicht zal worden.

4.4 Kwaliteitscriteria 2.1

Bij de Kwaliteitscriteria 2.1 gaat het -eenvoudig gezegd- met name om:

- Het opleidingsniveau en de specialisaties van de betrokken medewerkers.
- Een minimaal benodigde omvang van de bezetting per taakveld (voldoende kritische massa), ter beperking van de mate van kwetsbaarheid.

ODWH rapporteert jaarlijks in het jaarverslag over de mate waarin ODWH voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.1. ODWH voldoet voor het merendeel van de deskundigheden (taken) aan de Kwaliteitscriteria, waaronder de deskundigheden die te maken hebben met de bouwtaken.

Inmiddels zijn de Kwaliteitscriteria 2.2 opgeleverd. ODWH gaat in 2022 onderzoeken in hoeverre aan deze nieuwe versie van de Kwaliteitscriteria wordt voldaan.

4.5 Kwaliteit van dienstverlening/ klanttevredenheid

In deze paragraaf gaan we in op de kwaliteit van de door ODWH geleverde diensten. Eén van de grieven in de motie is namelijk dat "uit de samenleving al geruime tijd verontrustende berichten de politiek bereiken over de kwaliteit van de door de ODWH verleende diensten". Daarbij is van belang te constateren dat kwaliteit van dienstverlening breder is dan alleen klanttevredenheid. Wat het beschouwen van de kwaliteit van dienstverlening van specifiek de bouwtaken per definitie relatief lastig maakt is de maatschappelijke dynamiek die dit takenpakket met zich mee brengt. Dat is het onderwerp van de volgende paragraaf.

Maatschappelijke dynamiek rondom bouwtaken

De ODWH zit -als uitvoeringsorganisatie- in de situatie dat het bestaande beleid van de gemeente wordt uitgevoerd. Dit leidt regelmatig tot vervelende boodschappen bij inwoners en ondernemers. De uitvoering van de bouwtaken brengt daardoor veel meer maatschappelijk 'gedoe' met zich mee dan (bijvoorbeeld) de milieutaken die ook bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht.

¹⁴ De Vereniging BWT Nederland is een beroepsvereniging voor gemeenten, organisaties en personen die actief zijn in of betrokken zijn bij het bouw- en woningtoezicht door gemeenten. Zie voor meer informatie <https://www.vereniging-bwt.nl/vereniging-bwt-nederland>.

Het gaat dan met name om:

- Het aanvragen van vergunningen. Een vergunningaanvraag moet voldoen aan de daarvoor geldende vereisten.¹⁵
- Verzoeken om handhaving. De rechtsbescherming die alle betrokken partijen toekomt, maakt dat een heel proces moet worden doorlopen voordat een gesignaleerde situatie tot afwikkeling komt.

Verbetering kwaliteit van dienstverlening via uitvoering Verbeterplan

Een belangrijk doel van het Verbeterplan was het verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening aan inwoners en ondernemers. In deze paragraaf schetsen wij een aantal voorbeelden hoe dit concreet gestalte heeft gekregen.

Een belangrijk resultaat dat uit het Verbeterplan naar voren is gekomen is de inrichting van een bouwloket om de klantcontacten beter te doen verlopen. Dat het bouwloket voorziet in een behoefte laat het grote aantal geregistreerde vragen zien; in 2019 ging het om 1.382 aanvragen en in 2020 om 1.732 aanvragen. Voor de bemensing van het bouwloket is extra formatie aangetrokken. Dit is gebeurd in opdracht van de verantwoordelijke wethouders. Deze extra formatie zorgde overigens voor hogere kosten, omdat de door het bouwloket geleverde dienstverlening slechts deels verrekend kan worden via de leges.

De cijfers laten zien dat na de inrichting van het bouwloket aanzienlijk meer vooroverleggen worden aangevraagd. Door het bouwloket worden klanten sneller op de mogelijkheid gewezen dat een vooroverleg ingediend kan worden om de haalbaarheid van hun plannen vooraf te toetsen.

Een ander belangrijk resultaat van het Verbeterplan is de verbeterde inrichting van de processen die in het kader van de afwikkeling van een verzoek moeten worden doorlopen. Het gaat dan zowel interne processen als de processen waarbij samenwerking met de gemeente noodzakelijk is. Door aan beide zijden strakker te sturen op het tijdig uitbrengen van adviezen is de afwikkeling van bepaalde typen vergunningaanvragen versneld.

Een hieraan geresulteerd effect van het Verbeterplan is dat het aantal geweigerde vergunningen sterk is afgenomen. Dat heeft te maken met het verbeteren van het verwachtingenmanagement: aanvragers worden er tijdig op gewezen dat de vergunning niet verleend kan worden en dat intrekken voor de aanvrager, vanwege legesrestitutie, gunstiger is. Dat heeft tot gevolg dat het aantal ingetrokken of afgebroken vergunningaanvragen substantieel gegroeid is.

Bij de uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoeken (KTO's) hebben, naast een aantal ontevreden klanten die hun grieven hebben toegelicht, ook enkele tevreden klanten hun positieve oordeel toegelicht. Een belangrijk aantal (zeer) tevreden reacties heeft te maken met de wijze van communiceren en de deskundigheid vanuit het bouwloket bij vragen over het proces en het wegwijs maken met het OLO (het digitale vergunningenloket). Ook het contact vanuit de behandelende casemanager gedurende de procedure wordt zeer gewaardeerd. Verder ontvangt het bouwloket enige malen per jaar speciale bedankjes voor de geboden ondersteuning, met name als een bouwproject is voltooid.

Ontevreden reacties gaan vaak over de doorlooptijd van de aanvraag. Door het wachten op adviezen van andere partijen kan de afwikkeling van een aanvraag erg lang duren. Aanvragers hebben echter vaak geen goed beeld van wat er nodig is voor het door hen gewenste resultaat. Dit is voor de ODWH aanleiding geweest om het verwachtingenmanagement aan de voorkant te verscherpen. Hierbij kan worden gedacht aan de informatievoorziening over bouwen en verbouwen op de website van de ODWH, zoals checklisten op de website

¹⁵ Uit intern ODWH onderzoek in 2019 bleek dat van alle ingediende bouwvergunning aanvragen bijna 50% niet ontvankelijk was. Hiervoor moesten aanvullende gegevens aangeleverd worden door de aanvragers (waardoor de behandeltijd van deze aanvragen per definitie langer duurde), wat vervolgens weer leidde tot ontevredenheid.

waarmee de aanvrager stapsgewijs wordt begeleid en waarin wordt toegelicht wat, en vooral waarom, gevraagd wordt om aan informatie aan te leveren.

4.6 Rapportage over KPI's en KTO

Zoals gezegd is In 2020 de dienst met een nieuw zaaksysteem, Powerbrowser, gaan werken. Het werken met dit nieuwe systeem bracht een aantal aanloopproblemen met zich mee en het oplossen daarvan werd door de coronacrisis niet eenvoudiger. Helaas heeft dit ook consequenties gehad voor de ontwikkeling van prestatie-indicatoren (KPI's) en het onderzoeken van de klanttevredenheid (KTO): de afstemming met Powerbrowser is aanvankelijk onvoldoende uitgevoerd en de coronacrisis heeft ervoor gezorgd dat dit te laat ontdekt is. Bij de bespreking van de Big-8 noemden we dit reeds. Dat maakt dat de informatie over beide onderwerpen gemankeerd is.

Klanttevredenheidsonderzoek (KTO)

Klanttevredenheid wordt door de ODWH periodiek gemeten via enquêtes. Op basis van de uitkomsten worden verbetermaatregelen ingevoerd. Een voorbeeld is de inrichting van het bouwloket; hiervoor hebben we dit reeds toegelicht.

De onderstaande tabel geeft voor 2019, 2020 en 2021 inzicht in de aantallen verstuurd en ontvangen enquêtes.

	2019	2020	2021
Aantal verstuurd	456	404	384
Aantal reacties totaal	110	97	43
Responspercentage	24%	24%	11%

De tabel laat zien dat het aantal ontvangen reacties relatief laag is en ook nog sterk terugliep in de periode 2019 - 2021. We merken hierbij op dat we grote vraagtekens zetten bij de validiteit van het bestaande KTO onderzoek, om de volgende redenen:

- In de eerste plaats zijn de responspercentages dusdanig laag dat het KTO onderzoek in onze visie feitelijk is mislukt. Er is daarbij geen inzicht in de redenen van de non-respons en ook niet bij welke doelgroep(en) welke mate van non-respons zit. Het is daarbij zeer aannemelijk (bijna waarschijnlijk) dat de respons selectief is en de 'niet-tevredenen' zijn oververtegenwoordigd.
- Verder is het volgens ons zeer de vraag in hoeverre de aanvragers dit soort dienstverlening goed kunnen beoordelen. Voor het overgrote deel zal het namelijk een nieuwe ervaring zijn waarvoor ze niet beschikken over vergelijkingsmateriaal. Dat roept de vraag op: waar is het oordeel op gebaseerd?
- Daarnaast kan een inhoudelijk juiste uitvoering van de dienstverlening leiden tot weigering van een vergunning, wat weer kan leiden tot een ontevreden reactie van de betreffende inwoner over de kwaliteit van dienstverlening van de ODWH.

5. Financiële aspecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de financiële aspecten van de uitvoering van de bouwtaken door de ODWH. Via deze analyse willen we onder meer zicht krijgen op de vraag wat -kwalitatief gezien- de oorzaken zijn van het tekort van €700.000 in de begroting 2022. We beschrijven eerst de ontwikkeling van de financieringsmethodiek van de bouwtaken, gevolgd door een kwalitatieve analyse van de ontwikkeling van de omvang van de formatie. Daarna gaan we in op de impact van deze ontwikkelingen op de potentieel te heffen leges.

Tot slot beredeneren we in hoeverre het -qua hoogte van de uitvoeringskosten- uitmaakt waar de bouwtaken zijn belegd: bij de ODWH of bij Noordwijk (of bij een derde organisatie).

5.2 Ontwikkeling financieringsmethode bouwtaken

We lichten in deze paragraaf nader toe hoe de wijze van financieren en begroten van de bouwtaken zich ontwikkeld heeft in de loop van de tijd.

Vóór de overdracht: capaciteitssturing

Bij de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout was sprake van *capaciteitssturing*. Dit betekent dat de beschikbare capaciteit (in uren van medewerkers) in combinatie met het beschikbare budget leidend is voor de in een jaar uit te voeren activiteiten. De beschikbare capaciteit beweegt dus *niet* mee met de omvang van de werklast. Als bijvoorbeeld het aantal vergunningaanvragen toeneemt, leidt dit niet tot formatie -uitbreiding.

Om de beschikbare capaciteit weer in lijn te brengen met een stijging van de werklast wordt bij deze methodiek het werk geherprioriteerd, waardoor bepaalde andere activiteiten niet of in mindere mate worden uitgevoerd. Er wordt -met andere woorden- bij variaties in de werklast gevarieerd in de kwaliteit van de uitvoering.

Na de taakoverdracht: lumpsum financiering t/m 2015

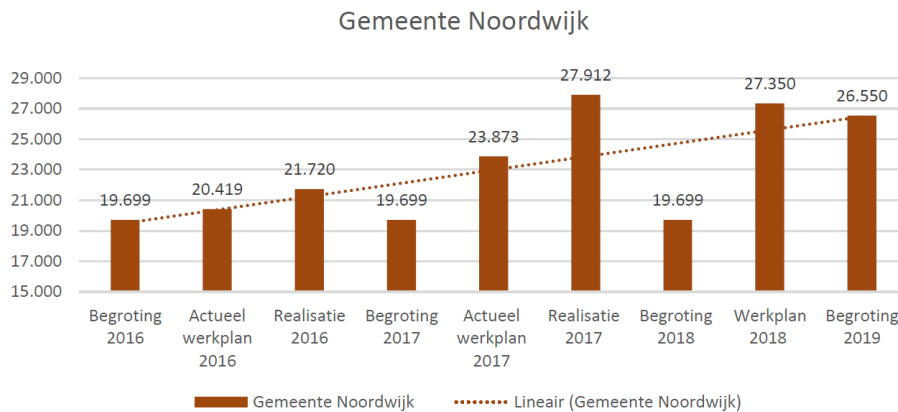
Na overdracht van de bouwtaken ontving ODWH tot en met 2015 een lumpsum bedrag van de gemeente Noordwijk (voor deze taken). In essentie kwam deze taakoverdracht neer op overheveling van bestaande mensen en middelen, dus niet *gerelateerd* aan de werklast van de overgedragen taken. Dit lag ook besloten in het uitgangspunt dat de taakoverdracht kostenneutraal moest plaatsvinden. Eventuele fluctuaties in werklast en noodzakelijke bezetting zouden –zo was de redenatie– kunnen worden opgevangen met het kostendekkende legestartief.

De ODWH heeft -zoals eerder aangegeven- de bouwtaken in twee fasen overgenomen op basis van een urenverkenning van producten en aantallen zoals die was gerealiseerd met de gefixeerde capaciteit. Deze capaciteit bleek echter te beperkt om bij alle producten de vereiste toetsingsprotocollen van de Wabo en uitvoeringsregelingen te doorlopen. Dit werd duidelijk na de inwerkingtreding van deze wet, toen een beleidsnota werd opgesteld waarin was geïnventariseerd en in uren gekwantificeerd welke nieuwe werkzaamheden door de invoering van deze regelgeving op de gemeente afkwamen. De nota is door het toenmalige college overgenomen zonder daaraan consequenties wat betreft formatie en expertise te verbinden.

Budgetsturing met verrekening achteraf 2016 t/m 2019

Vanaf 2016 was er sprake van budgetsturing met verrekening achteraf. Hierbij is van belang op te merken dat ten tijde van de overdracht van de vergunningtaken (fase 2 van de overdracht) Nederland in een bouwcrisis verkeerde. Gevolg van deze crisis was dat de omschakeling naar een p*q-werkwijze op dat moment geen grote verschuivingen met zich mee bracht. Dit veranderde toen de crisis eindigde en de bouwactiviteiten een groei

doormaakten. Als gevolg van de groei van het aantal vergunningaanvragen in combinatie met bestuurlijke wensen op het gebied van toezicht en handhaving ontstond jaarlijks een overschrijding van het aantal uren op het programma Bouwen. Dit kwam naar boven in de jaarrekening: Noordwijk moest op basis daarvan elk jaar bijbetalen. De nu volgende grafiek -uit de begroting 2019 van ODWH- maakt inzichtelijk dat in de periode 2016 tot 2018 de urenbegroting van Noordwijk¹⁶ afweek van werkplan en realisatie.



Overigens was dit effect niet alleen voor Noordwijk te zien, maar ook voor de andere deelnemers in de ODWH. In de begroting 2019 wordt in dat kader de volgende (algemene) constatering gedaan:

- De begrotingen van 2017 en 2018 stijgen nauwelijks.
- Het verschil tussen de begroting en realisatie wordt in 2018 steeds groter.
- Het werkplan is jaarlijks hoger dan de begroting.
- De realisatie is jaarlijks weer hoger dan het werkplan.

Vanaf 2020: vraagsturing (P*Q sturing)

De conclusie die we uit de voorgaande analyse kunnen trekken is dat door de gemeente Noordwijk aan de ODWH in de periode 2016 – 2019 stelselmatig meer uren werden gevraagd dan geraamd in de begroting. Hierdoor stegen de kosten op jaarrekeningbasis.

Mede om meer grip te krijgen op het verschil dat steeds weer optrad tussen begroting (raming) en realisatie (jaarrekening) is de ODWH in 2020 overgegaan naar vraagsturing (ook wel P*Q sturing genoemd). Dit werkt als volgt:

- Voor een bepaalde uit te voeren activiteit -bijvoorbeeld een specifieke vergunningaanvraag- worden normtijden (de 'P') gehanteerd om deze met een bepaalde kwaliteit te kunnen realiseren. Voor wat betreft de normtijden die gehanteerd worden voor de uitvoering van een bepaalde taak is met de gemeente afgesproken om -zoveel als mogelijk- de landelijk bepaalde normtijden voor de bouwtaken te hanteren.
 - Als de voor een bepaald jaar verwachte werklust stijgt (de 'Q') neemt ook de benodigde capaciteit qua uren en daarmee de begrote kosten toe. Het werkt ook de andere kant op: als de werklust daalt, zullen ook minder uren benodigd zijn en zullen de kosten lager uitvallen.
- Als bijvoorbeeld de verwachting is dat het aantal vergunningaanvragen in het volgende jaar zal stijgen, stijgt ook het aantal benodigde uren voor de vergunningverlening taak én het benodigde budget in de begroting voor vergunningverlening.

¹⁶ Dit betreft de cijfers van Noordwijk exclusief Noordwijkerhout. Het betreft de totale uren, dus niet alleen de bouwtaken.

Het met de gemeente afgesproken kwaliteitsniveau, met het daarmee verbonden aantal uren (kengetallen) per product, wordt vastgelegd in de PDC en vertaald naar het werkplan. De ODWH voert vervolgens het werkplan, met de daarvoor benodigde uren, uit conform de kwaliteitsafspraken die met Noordwijk zijn gemaakt.

Om binnen de urenbegroting te blijven, is het van belang te monitoren in hoeverre de begrote uren per taak overeenkomen met -de feitelijk gerealiseerde uren (op basis van een gemiddelde voor de betrokken medewerkers). Om dit bij te kunnen houden, is het randvoorwaardelijk dat de betreffende medewerkers tijd schrijven. Sinds vele jaren wordt binnen de ODWH daarom tijd geschreven. De tijdschrijfsystematiek was in 2021 echter nog niet voldoende meegegroeid met de ontwikkelingen in de financiering om een gefundeerd oordeel te kunnen vellen over de mate waarin de begrote kengetallen gerealiseerd zijn.

Vraagsturing methodiek leidt tot stijging van het benodigde aantal uren op begrotingsbasis

Bij de vraagsturingsmethodiek beweegt de beschikbare capaciteit dus wél mee met schommelingen in de werklast. Deze meer reële raming zorgde -op begrotingsbasis- voor een substantiële groei in het aantal benodigde uren en daarmee ook voor groei in de begroting van het benodigde budget voor de bouwtaken. Het gaat hierbij om circa 12.000 uren en een bedrag van ongeveer 1,5 mln. euro. In feite wordt hierdoor de begroting voor de VTH bouwtaken in lijn gebracht met de feitelijke uitgaven c.q. de jaarrekening, waardoor de verwachting is dat er vanaf het jaar 2021 geen substantiële tegenvallers meer zullen zijn op jaarrekeningbasis voor de gemeente Noordwijk.

Het volgende citaat uit de kadernota 2021 van de ODWH geeft inzicht in de relatie tussen het VTH Beleidsplan Bouwen en het werkplan. In dit citaat wordt tevens benoemd dat de toename van de uren in het werkplan 2021 (ten opzichte van 2020) een gevolg is van het vaststellen van het VTH Beleidsplan Bouwen door de gemeenteraad van Noordwijk in 2020.

Toelichting toename uren werkplan Noordwijk:

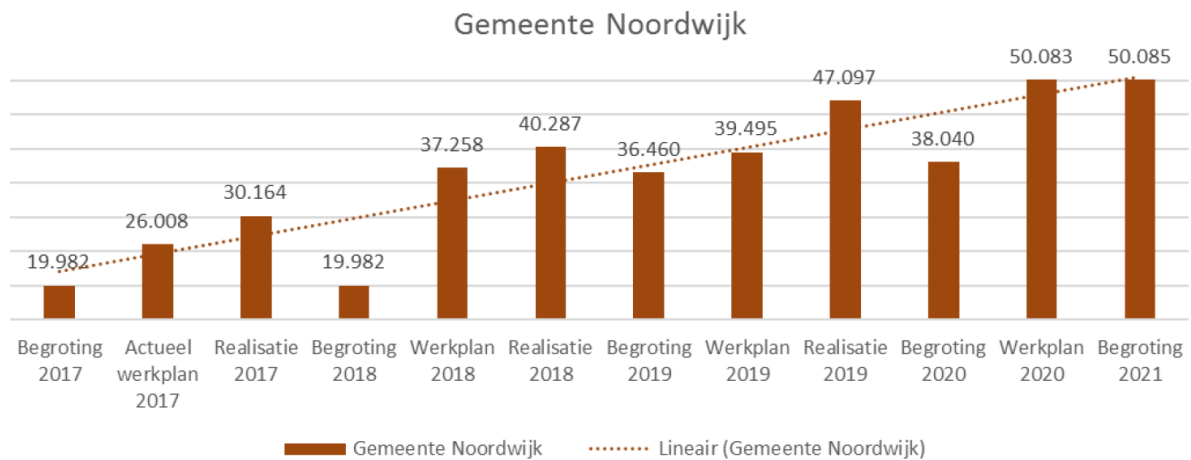
De toename in de uren in het dienstplan ten opzichte van de begroting 2020 zijn vooral veroorzaakt door 12.000 uur bij de gemeente Noordwijk. In 2019 heeft de gemeenteraad van Noordwijk het VTH Beleidsplan Bouwen vastgesteld. Het daarin vastgelegde kwaliteitsniveau is de basis voor het werkplan 2020. In het Uitvoeringsplan VTH Bouwen worden de prioriteiten op het gebied van vergunningverlening en toezicht verder uitgewerkt. In het beleid is aangegeven dat voor de uitvoering het landelijk vastgestelde Toetsingsprotocol Vergunningen Bouwen en het Toezichtprotocol Bouwen de basis zijn voor het kwaliteitsniveau. Om meer grip te krijgen op de urenramingen hebben wij de raming voor 2020 gebaseerd op resultaat of output (resp. producten / projecten in combinatie met uren in tegenstelling tot voorgaande werkplannen, waar het accent lag op input (resp. uren). Dit betekent dat in dit werkplan voor het programma Bouwen het resultaat in termen van opgeleverde producten centraal komt te staan, waarmee het gemakkelijker wordt om de jaarlijkse afname van producten en diensten te beoordelen ten opzichte van de jaarlijkse bijdrage.

Voor het werkplan 2020 hebben wij voor de raming van de benodigde uren ons gebaseerd op de op de protocollen en daarmee op de bestaande wet- en regelgeving.¹⁷ Wij hebben gerekend met het wettelijk verplichte niveau. Voor de raming van de aantallen te leveren producten in 2020 hebben wij ons gebaseerd op de realisatie tot en met juni 2019 en deze verdubbeld.¹⁸ Om tot een inschatting van het benodigd aantal uren te komen is het aantal producten vermenigvuldigd met de landelijk vastgestelde kentallen per product (PDC). De Omgevingsdienst Midden-Holland werkt met een vergelijkbare systematiek. Als controle hebben wij onze uitkomsten vergeleken met die systematiek. Daar zijn geen significante verschillen uit naar voren gekomen.

De nu volgende grafiek uit de begroting 2021 laat de ontwikkeling van het totaal aantal uren zien voor Noordwijk (inclusief Noordwijkerhout) in de periode 2017 – 2021.

¹⁷ Dit betreft de eerder genoemde 'P' in de P*Q formule.

¹⁸ Dit betreft de 'Q' in de P*Q formule.



Deze grafiek laat -onder meer- het volgende zien:

- De begrotingen in de periode 2017 – 2020 zijn substantieel lager dan het werkplan en de realisatie.
- Bij de begroting 2021 verandert dit: daar is de hoogte van de begroting in lijn met het werkplan van het vorig jaar. Deze verandering in de wijze van begroten bouwtaken leidt tot verhoging van de kosten (op begrotingsbasis).

Indexeringsmethode begroting ODWH

Tot slot is van belang om bij de financieringsmethode van de bouwtaken in te gaan op de wijze van indexeren van de begroting van de ODWH en de gemeente Noordwijk. De begroting van de ODWH, en specifiek de gehanteerde uurtarieven, worden jaarlijks geïndexeerd op basis van de indexatiepercentages die worden vastgesteld door de commissie Financiële Kaderstelling Gemeenschappelijke Regelingen Hollands Midden (FKGRHM). De ODWH hanteert de indexatiepercentages van de FKGRHM vanaf 2015. Noordwijk hanteert echter een andere indexeringsmethode. Dit verschil in indexeringsmethode zorgt ervoor dat de begrotingen van Noordwijk en de ODWH uit elkaar (kunnen) gaan lopen. De laatste jaren hanteerde de ODWH hogere indexpercentages dan de gemeente Noordwijk.

5.3 Ontwikkeling omvang formatie

De groei in het aantal benodigde uren heeft (uiteeraard) ook geleid tot groei van de formatie op de bouwtaken. Daarnaast was er een aantal andere ontwikkelingen die ook gezorgd hebben voor een groei van de formatie. De nu volgende tabel laat de omvang van de formatie op de bouwtaken zien (in 2020), onderverdeeld naar de verschillende producten.

Product	Uren	Aantal fte	Proc. aandeel
Advies	5.520	3,9	15%
Reguleren (o.a. vergunningverlening)	12.342	8,7	35%
Toezicht	5.966	4,2	17%
Juridisch (o.a. handhaving en bezwaar & beroep)	7.738	5,4	22%
Inhoudelijke ondersteuning	1.565	1,1	4%
Projecten	2.590	1,8	7%
Totaal	35.720	25,2	100%

We lichten de verschillende oorzaken voor de groei van de formatie nader toe in deze paragraaf.

Omschakeling van capaciteitssturing naar vraagsturing (P*Q-sturing)

De overgang naar vraagsturing is de hoofdreden waardoor de urenbesteding bij de bouwtaken is gaan groeien. Producten die voorheen bij de gemeente binnen een gegeven capaciteitsinzet werden geleverd, worden nu door de ODWH volgens protocollen geleverd. Dat maakt dat de capaciteitsinzet afhankelijk werd van het aantal producten dat moet worden opgeleverd.

Verhoogde inzet op niet-bouwdossiers

Bij de ODWH zijn ook taken belegd inzake RO toezicht en handhaving; dit betreft toezicht en handhaving op de bestemmingsplannen van de gemeente. Ook het veldonderzoek bij onregelmatigheden in de BAG-administratie is bij belegd bij de ODWH.

De formatie die in 2013 vanuit de gemeente Noordwijk is overgegaan, was gedimensioneerd op bouwtoezicht en RO-handhaving op basis van concrete klachten (piepsysteem). Bij de gemeente Noordwijkerhout was geen formatie beschikbaar voor RO toezicht en handhaving. In de huidige periode wordt echter van de ODWH een veel systematischere c.q. thematische inzet gevraagd voor toezicht en handhaving. Dit zorgt voor een groei in het benodigde aantal uren. Voorbeelden van toenemende benodigde (projectmatige) inzet op RO toezicht en handhaving in de afgelopen periode zijn:

- Huisvestingsproblematiek, met name inzake arbeidsmigranten. Om deze problematiek het hoofd te bieden, wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van de vigerende bestemmingsplannen, en daarmee tot werkzaamheden die bij de ODWH zijn belegd.
- Problematiek rond recreatiewoningen. Recreatiewoningen fungeren steeds meer als (tijdelijke) oplossing voor de tekorten op de woningmarkt.
- Handhaving areaal 1e klasse bollengrond.

Extra inzet voor ingroei Noordwijkerhout

Om een aantal redenen was gedurende circa anderhalf jaar extra uren inzet nodig voor de implementatie van het takenpakket dat Noordwijkerhout inbracht. We noemen de volgende factoren:

- Er kwamen bij de overdracht van het takenpakket geen medewerkers mee die vertrouwd waren met de dossiers en eventueel aan de orde zijnde problematieken.
- Er werd ook geen digitaal en toegankelijk gemaakt bouwarchief overgedragen. Dit terwijl veel kwesties die opspeelden betrekking hadden op afwijkingen van het bestemmingsplan, waarbij er toezeggingen waren gedaan die gebrekkig waren vastgelegd. Uiteindelijk moest meer dan 250 meter bouwarchief worden gedigitaliseerd en via een index toegankelijk gemaakt.

Nieuwe problematieken

Met name de PAS-problematiek (2019/2020) heeft veel extra inzet (en dus uren en kosten) gevergd om initiatiefnemers met bouwplannen die met deze problematiek te maken kregen, te begeleiden. Hierbij speelt deze problematiek juist bij de gemeente Noordwijk, vanwege de Natura 2000-gebieden. Dit heeft bovendien tot stagnatie geleid van grote bouwprojecten (waar juist relatief grote legesopbrengsten tegenover staan).

Verhoging van kwaliteit van dienstverlening

In de periode voorafgaand aan de fusie heerste binnen de raad van de voormalige gemeente Noordwijk onvrede over met name de uitvoering van de bouwtaken. Eén en ander resulteerde in het al eerder besproken Verbeterplan. Twee jaar later (medio 2021) heeft het plan zijn afronding gekregen.

Naast betere stroomlijning van allerlei processen, was één van de actiepunten uit dat Verbeterplan het beter geleiden van de klantcontacten via een informatiepunt. Dit heeft april 2019 geleid tot inrichting van het eerder genoemde Bouwloket. Dit is in de eerste plaats het servicepunt van de ODWH dat is ingericht in één van de spreekkamers van Klant Contact Centrum in het gemeentehuis van Noordwijk. Het Bouwloket omvat daarnaast ook de telefonische ondersteuning van klanten vanuit het kantoorpand van de ODWH. Om dit loket te bemensen is formatie aangetrokken. Deze extra inzet op klantcontacten leidt ook tot een verhoging van het aantal benodigde uren.

Bijstelling productiviteitsnorm

Tijdens de overdracht van de diverse taken richting de ODWH werd er gerekend met een op dat moment bij de ODWH geldende productiviteitsnorm van 1.500 uur per FTE. Dit aantal bleek echter onrealistisch. Uit benchmark-onderzoek bleek dat de productiviteit diende te worden bijgesteld. Op basis van financiële haalbaarheidsberekeningen is de norm bijgesteld van 1.500 naar 1.420 uur. In 2019 is deze aanpassing doorgevoerd. Dit betekende dat de benodigde formatie moest worden verhoogd.

5.4 Impact op leges

In de eerste plaats merken we op dat de bepaling van de legestarieven en de legesheffing een gemeentelijke aangelegenheid is. In de gekozen taakverdeling is het aan de gemeente om de tarieven vast te stellen, aan de ODWH om de aanslag op te leggen, waarna het tot slot aan de gemeente is om de inning ervan te verzorgen.

In de voorgaande paragraaf gingen we in op de oorzaken voor de groei in het aantal benodigde uren en daarmee de groei van de formatie. Deze groei in uren (en daarmee kosten) kan slechts deels via leges worden verhaald.

Voor zover wij weten hanteert de gemeente als aanname dat 80% van de kosten van de ODWH gedekt kunnen worden via de leges. Een interne analyse van de ODWH laat echter zien dat dit percentage eerder op 60% of 50% ligt. Een belangrijke oorzaak van dit lagere percentage is dat dat de hiervoor beschreven groei in uren met name heeft plaatsgevonden bij taakonderdelen waarover geen leges kunnen worden geheven. Dit verschil in percentage zorgt –op begrotingsbasis– voor een tekort in de begroting van de gemeente Noordwijk en/ of een te optimistische inschatting van de legesinkomsten.

5.5 Uitvoeringskosten en impact terughalen van bouwtaken naar Noordwijk

De uitvoeringskosten inzake de bouwtaken bestaan grosso modo uit:

- De kosten van de VTH medewerkers: de personele lasten en inhuurkosten.
- Kosten van overhead. Dit wordt ook wel aangeduid met het PIJOFACH¹⁹ acroniem.
- Materiële lasten en investeringen (kapitaallasten).

In deze paragraaf beredeneren we dat het voor de hoogte van de uitvoeringskosten niet of nauwelijks uitmaakt waar deze worden georganiseerd.

Personele lasten VTH medewerkers en inhuur

De grootste kostenpost inzake de bouwtaken zijn de personele kosten van VTH medewerkers en de inhuurkosten. Bij vraagsturing (P*Q sturing) wordt de omvang van deze kosten berekend via de volgende formule:

Omvang van werklust (kengetallen)²⁰ maal het benodigde aantal uren per product maal het uurtarief van de VTH medewerkers

¹⁹ Personeel, Informatie, Juridisch, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting.

²⁰ Bijvoorbeeld het aantal verstrekte vergunningen.

Het maakt bij de methodiek van vraagsturing in onze visie niet uit waar de taken georganiseerd worden (bij ODWH, Noordwijk of een andere organisatie). De omvang van de personele lasten en inhuur komt bij hanteren van deze formule steeds uit op een vergelijkbaar bedrag. We zullen nu deze stelling onderbouwen per onderdeel van de formule.

Omvang van de werklust

De omvang van de werklust wat betreft de bouwtaken, bijvoorbeeld het aantal vergunningaanvragen, staat los van welke organisatie de taken uitvoert.

Benodigd aantal uren

Het benodigd aantal uren is, op basis van de werklust van de gemeente, voor een groot deel van het takenpakket afgeleid van landelijke normen en verwerkt in de opdracht van Noordwijk aan de ODWH.

Noordwijk zou -bij het terughalen van de bouwtaken- weer kunnen kiezen voor capaciteitssturing. Bij stijging van de werklust zorgt dit echter voor verlaging van de kwaliteit van de uitvoering. Daardoor loopt de gemeente meer risico op calamiteiten bij bouwwerken. Bovendien wordt dan -tenzij er een voorbehoud is gemaakt- afgeweken van de strategie die aan de gemeenteraad is voorgesteld.

Berekening uurtarief

Het benodigde aantal uren wordt vermenigvuldigd met een uurtarief om tot de personele kosten in de begroting te komen. Zoals eerder aangegeven worden de door de ODWH gehanteerde uurtarieven jaarlijks geïndexeerd op basis van de indexatiepercentages die worden vastgesteld door de commissie Financiële Kaderstelling Gemeenschappelijke Regelingen Hollands Midden (FKGRHM).²¹ De ODWH hanteert de indexatiepercentages van de FKGRHR vanaf 2015. Er vindt geen kostprijsberekening plaats.

Wat betreft het uurtarief van de ODWH constateert Lysias dat deze in vergelijking met andere omgevingsdiensten niet hoog is; ook de toegerekende overhead is niet hoog in vergelijking met andere OD's. Het ziekteverzuim is met 5,5% wel iets aan de hoge kant, hierdoor wordt meer ingehuurd.

Kosten overhead

Uit de Berenschot benchmark kan de conclusie getrokken worden dat gemeenten in de regel hogere overheadkosten hebben dan uitvoeringsorganisaties (zoals omgevingsdiensten). Deze hogere overhead zit op taken als communicatie, inkoop & aanbestedingen, algemene juridische ondersteuning en secretariaat/bodes/bestuursondersteuning. Als Noordwijk de bouwtaken weer terug zou halen, ligt het echter in de rede dat de omvang van de overhead voor de bouwtaken vergelijkbaar is met de situatie bij de ODWH. Anders gezegd is er geen sprake van schaal- of synergievoordelen van de organisatie Noordwijk ten opzichte van de ODWH (en vice versa) voor wat betreft overheadtaken als Financiën, P&O, ICT, etc.

Verschillen tussen de ODWH en Noordwijk zouden wellicht wel kunnen optreden bij huisvestings- en facilitaire kosten, bijvoorbeeld in de situatie dat Noordwijk hogere (huur)kosten voor huisvesting heeft dan de ODWH. Of juist andersom in de situatie dat Noordwijk in een pand zit met relatief lage jaarlijkse vaste lasten (en voldoende beschikbare ruimte voor de VTH medewerkers) en ODWH in een relatief duur huurpand.

²¹ Met de richtlijn van de commissie FKGRHM beschikken de gemeenten in de regio Hollands-Midden sinds 2010 over een (gedragen) instrument om met alle gemeenschappelijke regelingen waarin zij deelnemen, uniforme afspraken te maken over indexering en algemene taakstelling voor de op te stellen begrotingen. In de nieuwe nota Planning en Control 2020-2023 is vastgelegd dat het uurtarief en de materiële budgetten van de deelnemers jaarlijks worden geïndexeerd op basis van de richtlijn van de commissie FKGRHM, tenzij het algemeen bestuur vanuit een oogpunt van ordentelijk begroten anders besluit.

Materiële lasten en investeringen voor de bouwtaken

Bij materiële lasten die specifiek voor de bouwtaken gemaakt worden gaat het met name om inhuur van gespecialiseerde adviesbureaus. Bij investeringen gaat het bijvoorbeeld om de investering in het zaaksysteem. Ten aanzien van de hoogte van de materiële lasten en investeringen voor de bouwtaken hebben wij de verwachting dat het niet veel uitmaakt waar taken zijn ondergebracht: bij Noordwijk, bij de ODWH of bij een andere organisatie. Er is wel sprake van een synergievoordeel op het zaaksysteem; dat wordt door de ODWH zowel voor de milieutaken als voor de bouwtaken gebruikt.²²

²² De kosten van het zaaksysteem bij de ODWH worden nu gedeeld met alle deelnemers, omdat zowel de bouwtaken als de milieutaken hierin zijn ondergebracht. Wanneer de bouwgerelateerde taken worden teruggehaald, zal Noordwijk de kosten van een dergelijk systeem volledig zelf moeten dragen.

6. De toekomst: ontwikkelingen in het VTH domein

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal ontwikkelingen in het VTH domein. Het gaat dan zowel om de bouwtaken als de milieutaken. Achtereenvolgens gaan we in op:

- De komst van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna: Wkb) in combinatie met de Omgevingswet.
- Recent uitgebrachte onderzoeksrapporten inzake het functioneren van het VTH-stelsel, met name rapporten van de Commissie van Aartsen en de Algemene Rekenkamer.

6.2 Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb)

Een eerste -voor deze opdracht relevante- ontwikkeling in het VTH domein is dat op 14 mei 2019 de Eerste Kamer heeft ingestemd met het wetsvoorstel Kwaliteitsborging voor het bouwen (hierna Wkb). De bedoeling is dat deze wet gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt.

De Wet Kwaliteitsborging heeft 3 doelen:

- verbeterde (borging van de) bouwkwaliteit
- verbeterde positie van de consument
- stimuleren van kwaliteitsverbetering en faalkostenvermindering.

Om de doelen van de Wkb te bewerkstelligen wordt het proces voor vergunningverlening (van bouwtaken) in tweeën opgeknipt:

- De ruimtelijke component (toets aan omgevingsplan en -veiligheid). Deze blijft via de gemeente lopen.
- De bouwtechnische component. De initiatiefnemer (vergunninghouder) wordt verplicht een onafhankelijke kwaliteitsborger in te schakelen die voorafgaand en tijdens de bouw toetst op conformiteit met de bouwtechnische voorschriften uit het Bouwbesluit en verklaart of de getoetste onderdelen aan de voorschriften voldoen. De bouwtechnische component wordt bij private partijen belegd. Een verklaring van de private kwaliteitsborger zal bij oplevering voorwaarde zijn voor ingebruikname.

Het bouw- en woningtoezicht, zoals gemeenten dat nu uitvoeren, wordt bij de Wkb dus grotendeels een taak van een private kwaliteitsborger (samen met de initiatiefnemer). De gemeente blijft wel verantwoordelijk voor het toezicht op de bestaande bouw en omgevingsveiligheid en blijft het bevoegd gezag.²³

Gefaseerde invoering Wkb: eerst gevolgklasse 1

De bouwwerken die zullen worden onderworpen aan het stelsel van kwaliteitsborging zijn ingedeeld in drie gevolgklassen. Om een geleidelijke invoering van de Wkb mogelijk te maken zal de Wkb bij de inwerkingtreding in eerste instantie alleen gelden voor bouwwerken met een beperkt risico (gevolgklasse 1).²⁴ In de eerste drie jaar na invoering van de Wkb zal worden geëvalueerd óf -en zo ja, met welke eventuele aanpassingen- ook de rest van de bouwwerken, namelijk gevolgklasse 2 en 3, onder de Wkb gaan vallen.

²³ Voor zijn handhavende taak kan het bevoegd gezag, als deze daarvoor - op basis van een risicoanalyse- in specifieke gevallen aanleiding ziet, tijdens de bouw informatiemomenten en stopmomenten aan de vergunninghouder opleggen.

²⁴ Kort samengevat gaat het bij gevolgklasse 1 om de volgende bouwwerken: grondgebonden eengezinswoningen, woonboten, vakantiewoningen, bedrijfspanden met maximaal twee bouwlagen, kleine fiets- en voetgangersbruggen, overige bouwwerken tot maximaal twintig meter hoog, en ook verbouwingen van de hiervoor genoemde bouwwerken vallen onder gevolgklasse 1.

De Wkb en de Omgevingswet

Tijdens de implementatie van de Wkb wordt zo nauw mogelijk aangesloten op de implementatie van de Omgevingswet. Niet alleen moet de bouwopgave een prominente plaats krijgen in zowel de omgevingsvisie en het omgevingsplan, ook de werkprocessen en het DSO (Digitaal Stelsel Omgevingswet) moeten aansluiten op de Wkb.

Financiële consequenties Wkb

Een belangrijk risico van de Wkb voor gemeenten is de mogelijke financiële impact. We noemen als voorbeelden:

- Het niet kunnen heffen van leges voor bestaande en nieuwe taken in het kader van de Wkb. Het gaat dan bijvoorbeeld om kosten voor extra controles.
- Door de invoering van de Wkb en de nieuwe Omgevingswet mag er meer vergunningvrij worden gebouwd. Dit leidt tot extra kosten om zicht te houden op bouwgerelateerde ontwikkelingen in de gemeente.

Betekenis van de Wkb en de Omgevingswet voor deze opdracht

De Wkb heeft als gevolg dat de benodigde formatie voor vergunningverlening zal verminderen, omdat deze taken door private partijen wordt overgenomen. Het wordt daardoor met name voor kleinere en middelgrote gemeenten lastiger om de resterende bouwtaken voldoende robuust te organiseren (en aan de Kwaliteitscriteria 2.1 te voldoen). Ook kan het (nog) lastiger worden om geschikte medewerkers te vinden en te behouden ten behoeve van de resterende taken voor gevolgklasse 2 en 3, omdat -naast andere grote(re) gemeenten- ook private partijen deze medewerkers zullen zoeken.

Eén van de manieren om een oplossing te vinden voor deze toenemende kwetsbaarheid als gevolg van de Wkb is het regionaal organiseren van deze taken, bijvoorbeeld bij de omgevingsdienst. Door regionaal samen te werken kunnen schaal- en synergievoordelen gerealiseerd worden.

6.3 Recent uitgebrachte onderzoeksrapporten: Van Aartsen en Algemene Rekenkamer

Een tweede ontwikkeling is dat -zeker ten aanzien van de milieutaken- er een wens is vanuit de landelijke politiek om omgevingsdiensten onafhankelijk van de lokale politiek te positioneren. Rapporten van de Algemene Rekenkamer²⁵ over milieucriminaliteit en de Commissie van Aartsen zijn dit verband met name relevant. We lichten deze rapporten nu nader toe.

Analyse van het VTH stelsel: commissie van Aartsen

De commissie Van Aartsen kreeg in juni 2020 van de staatssecretaris van IenW de opdracht te adviseren over maatregelen die het VTH-stelsel op milieugebied slagvaardiger en effectiever kunnen maken. Op 4 maart 2021 heeft de commissie het rapport 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur' uitgebracht.²⁶

Conclusies

De commissie concludeert dat het slecht gesteld is met het VTH-stelsel. Het ontbreekt de omgevingsdiensten aan kennis en doorzettingsmacht. Het Rijk voert geen overkoepelende regie. Volgens de commissie is de onafhankelijkheid van de omgevingsdiensten bij het uitvoeren van hun taak ten onrechte ondergeschikt gemaakt aan nabijheid bij het bevoegd gezag. Daarnaast zijn niet alle omgevingsdiensten voldoende robuust om hun toezichtsrol goed op te pakken en kampen ze met een te divers takenpakket.

²⁵ Zie <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/06/30/aanpak-milieucriminaliteit-is-tasten-in-het-duister>.

²⁶ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/04/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur>

Aanbevelingen

De commissie Van Aartsen noemt tien maatregelen om het VTH-stelsel te verbeteren. Deze maatregelen moeten in samenhang worden uitgevoerd. Zo moet de ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten worden verhoogd. Takenpakket en financiering van omgevingsdiensten moeten landelijk worden afgestemd. Verder worden omgevingsdiensten verplicht tot informatie-uitwisseling en tot investeren in kennisontwikkeling. Ook de onafhankelijkheid van de deelnemers moet beter worden geborgd en er moet toezicht vanuit het Rijk komen op het functioneren van de omgevingsdiensten.

Milieucriminaliteit: rapport Algemene Rekenkamer

Inzake het thema milieucriminaliteit heeft eerst eind 2019 het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) de knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit verkend. Vervolgens kwam eind juni 2021 over dit thema een rapport van de Algemene Rekenkamer uit, getiteld 'Handhaven in het duister'.²⁷ De Algemene Rekenkamer constateert in dit rapport dat een kleine groep van de circa 500 bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen veelvuldig de milieuwetgeving overtreedt.

Hoofdoorzaak van ontoereikende handhaving van milieuwetgeving is het ontbreken van goede, betrouwbare gegevens over de uitkomsten van inspecties bij de bedrijven die met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen werken. Ook de commissie Van Aartsen concludeerde in haar rapport dat er nauwelijks kwantitatieve informatie beschikbaar is. Dit maakt het onmogelijk effectief te sturen.

6.4 Mogelijke consequenties voor de uitvoering van de bouwtaken

Op dit moment is nog niet te overzien wat de impact van de Wkb op de uitvoeringspraktijk precies zal zijn. Wel stellen we vast – zoals hierboven toegelicht – dat het voor veel gemeenten lastig zal zijn de uitvoering robuust te organiseren. Een vorm van (regionale) samenwerking biedt hiervoor mogelijk een oplossing.

Duidelijk is verder dat de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke aandacht voor toezicht en handhaving groeiende is. Los van de eerder beschreven rapporten verschijnen er met regelmaat artikelen in de media over vermeend gebrekkig toezicht in met name de fysieke leefomgeving. Het ministerie van IenW is dan ook druk doende een beleidsmatig antwoord hierop te formuleren. Welke kant dit opgaat, is op dit moment nog onduidelijk. Wel ligt het voor de hand dat de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten een nieuwe kwaliteitsslag moeten gaan maken. Dit betekent dat de regionale uitvoering van de VTH-taken verder geïntensiveerd en versterkt gaat worden. Investeren in de professionaliteit van de omgevingsdienst en hoort daarbij.

²⁷ Zie: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2021/06/30/aanpak-milieucriminaliteit-is-tasten-in-het-duister>.

7. Second opinion Lysias

7.1 Inleiding

In deze second opinion gaan we achtereenvolgens in op:

- De opdracht aan Lysias.
- De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van Lysias.
- Onze reactie op deze conclusies en aanbevelingen.

Lysias heeft twee versies van de rapportage opgeleverd, namelijk een bestuurlijke versie en een ambtelijke versie. Deze second opinion is gebaseerd op de bestuurlijke versie.

7.2 De opdracht aan Lysias

De opdracht aan Lysias bestond uit twee onderdelen:

1. Een analyse van de realisatie van de bouwtaken door de ODWH ten aanzien van kosten, efficiency en dienstverlening.
2. Een variantenstudie waarbij de voor- en nadelen van twee varianten inzichtelijk wordt gemaakt. De variant “weer in eigen beheer uitvoeren van de gemeentelijke bouwtaken” is hierbij afgezet tegen de variant van een verbeterde versie van de huidige situatie.

Lysias sluit het inleidende hoofdstuk af met de volgende alinea.

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 voor al 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.

7.3 Conclusies en aanbevelingen Lysias rapportage

Deze paragraaf bevat de belangrijkste conclusies van het Lysias rapport.

Deel 1. Analyse van de realisatie van de bouwtaken door ODWH

De volgende tabel gaat in op deel 1 van de opdracht aan Lysias. De tabel bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van Lysias wat betreft de realisatie van de bouwtaken door ODWH (ten aanzien van kosten, efficiency en dienstverlening).

Thema	Belangrijkste conclusies	Aanbevelingen
Juridische basis	<ul style="list-style-type: none"> • De juridische basis van ODWH is achterhaald. 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, adviseert Lysias een update van de formele basis van de ODWH.

Thema	Belangrijkste conclusies	Aanbevelingen
Samenwerking en informatievoorziening	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • De verschillen tussen de begroting en de realisatie (op uren) waren de afgelopen drie jaar groot. • De opdrachtgever- en de eigenaar-rol zijn niet gescheiden. 	<p>Lysias adviseert het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Richt de informatievoorziening zo in dat een duidelijk onderscheid ontstaat tussen BTP-taken en de "losse" in mandaat overgedragen taken. • Leg de informatievoorziening, de kengetallen, de hoeveelheden, de kwaliteit en de procesafspraken vast in een DVO. • Zorg voor een striktere scheiding van de opdrachtgever- en de eigenaar-rol
Kwaliteit en klanttevredenheid	<ul style="list-style-type: none"> • De kwaliteit van het inhoudelijke advies (om te besluiten) van ODWH is goed; Noordwijk en ODWH zijn het daarover eens (de termijnen worden voor 95% gehaald en het aantal bezwaren en gehonoreerde bezwaren is beperkt). • Het verbeterplan heeft verbeteringen in gang gezet bij ODWH. • De klantwaardering is, over de jaren genomen met ruim 30% ontevreden klanten, niet goed. 	<p>Lysias adviseert 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".</p>
Organisatie ODWH	<p>De matrixorganisatie van ODWH is passend voor het takenpakket.</p>	<p>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).</p>
Takenpakket, kosten en uren	<ul style="list-style-type: none"> • De uurprijs van ODWH is normaal vergeleken met andere omgevingsdiensten (ook de toegerekende overhead is niet hoog in vergelijking met andere OD's). • Het ziekteverzuim is met 5,5% iets aan de hoge kant, hierdoor wordt meer ingehuurd • 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: <ul style="list-style-type: none"> - Er meer is gevraagd (projecten en adviezen), - Taken zich autonoom hebben ontwikkeld (bijv. PFAS en PAS) en - Er door ziekte meer is ingehuurd. • 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. • De bouwtaken zijn van substantieel belang voor de organisatie van ODWH (dekking van de overhead en de juridische expertise). 	<p>Lysias adviseert het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dat ODWH en Noordwijk gezamenlijk tot een verdieping komen op de uren en producten. • Beter te registreren en scherpe afspraken te maken over producten, kengetallen en formatie op de in mandaat uitgevoerde taken. • Bij het kiezen van een variant rekening te houden met de belangen van ODWH.

Deel 2. Variantenstudie

Lysias licht het volgende toe ten aanzien van de twee onderzochte varianten.

Berenschot

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.

De volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de twee onderzochte varianten.

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 terecht komen en vertrekken (terwijl het al zo lastig is om goede VTH-medewerkers te krijgen).

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 aanbrenge 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.

Wat betreft de frictiekosten/projectkosten van de variant 'taakoverdracht' geeft Lysias het volgende aan.

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

Lysias komt ten aanzien van de varianten studie met de volgende 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 vervolgcacties 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.

7.4 Onze reactie op de Lysias rapportage

Deze paragraaf bevat onze second opinion op de rapportage van Lysias, uitgesplitst naar de beide onderdelen.

Deel 1. Analyse van de realisatie van de bouwtaken door ODWH

In onze visie bevat het Lysias rapport vele waardevolle analyses, conclusies en aanbevelingen. We noemen specifiek de volgende aanbevelingen:

- De aanbeveling aan beide partijen om gezamenlijk tot een verdieping te komen op de uren en producten.
- De aanbeveling aan de ODWH om beter te registreren en scherpe afspraken te maken over producten, kengetallen en formatie op de in mandaat uitgevoerde taken. Dit moet resulteren in betere stuurinformatie.
- De aanbeveling aan Noordwijk om te zorgen voor een striktere scheiding van de opdrachtgever- en de eigenaar-rol.

Wel hebben we ten aanzien van deel 1 de volgende aanmerkingen.

Vergelijking “norm-bezetting” met de werkelijke bezetting van ODWH

Ten aanzien van de ingezette formatie heeft Lysias een analyse uitgevoerd. Lysias concludeert het volgende:

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.

Elders in het rapport wordt deze conclusie steviger neergezet.

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.

Vanuit de ODWH hebben wij een opstelling gekregen die -op basis van de PDC, het werkplan en de realisatie 2020- uitkomt op 0,83 fte meer capaciteit dan benodigd. Wij constateren daarmee dat er verschillen van inzicht bestaan tussen Lysias en de ODWH over de wijze van analyseren en presenteren van de cijfers.

Een nadere analyse levert het volgende op. Het eerste verschil van inzicht tussen Lysias en de ODWH betreft de vraag in hoeverre bepaalde werkzaamheden onderdeel zouden moeten uitmaken van het kengetal²⁸ van andere producten (zoals het product ‘verlenen omgevingsvergunning bouwen’). Het gaat om de werkzaamheden in de volgende tabel.

Werkzaamheden	Aantal fte
Vooroverleg	0,5
Toezicht op Activiteit Verleende Omgevingsvergunning	2,6
Besluit op handhavingsverzoek	0,2
Totaal	3,3

De redenering vanuit Lysias is dat deze 3,3 fte in het kengetal zouden moeten zitten van andere PDC producten.. Het is hierbij van belang op te merken dat de werkzaamheden in bovenstaande tabel onderdeel vormen van het totale proces om te komen tot een bouwwerk (of verbouwing):

- Een initiatiefnemer (inwoner of bedrijf) die overweegt een bouwinitiatief te starten kan vooroverleg aanvragen bij de ODWH om de kansrijkheid van het initiatief te bespreken.
- Nadat de vergunning verleend is, zal gedurende de uitvoering van een bouwactiviteit de ODWH toezicht houden, om te controleren of deze in lijn is met de verleende vergunning.
- Een besluit op een handhavingsverzoek volgt uit een verzoek van een derde, veelal (lang) nadat de vergunning is verleend.

We hebben de afspraken erbij gepakt die de ODWH met Noordwijk heeft gemaakt ten aanzien van deze drie producten. De documenten waarin deze afspraken zijn vastgelegd zijn de producten- en dienstencatalogus (PDC) en het werkplan (met de onderliggende Excel sheet). We concluderen het volgende:

- Bij de werkzaamheden in de bovenstaande tabel gaat om producten die apart worden genoemd in de PDC.
- In het werkplan 2020 zijn aparte uren (kengetallen) geraamd voor ‘Toezicht op Activiteit Verleende Omgevingsvergunning’ en voor ‘Besluit op handhavingsverzoek’.

²⁸ Met kengetal wordt het aantal uren bedoeld wat voor een bepaald product beschikbaar is.

Voor vooroverleg zijn in het werkplan een totaal aantal uren geraamd (om de begroting op te kunnen stellen), maar omdat dit product vraaggestuurd is declareert de ODWH alle werkelijk gemaakte uren.

We constateren daarmee dat de in de voorgaande tabel genoemde 3,3 fte in lijn zijn met de afspraken die de ODWH en de gemeente Noordwijk gemaakt hebben (en dus niet boventallig zijn).

Twee andere belangrijke componenten van de 4,7 fte zijn de volgende werkzaamheden/ producten in de PDC:

- Op het product 'Inhoudelijke en procedurele ondersteuning programma's' is door de ODWH in 2020 voor 2,3 fte aan uren geschreven, terwijl Lysias aangeeft dat het 1 fte had moeten zijn (namelijk voor de coördinator van het programma Bouwen). We constateren dat medewerkers van de ODWH ten onrechte voor circa 1,3 fte aan uren geschreven hebben voor administratieve ondersteuning van het (vergunningverlenings)proces, terwijl deze uren wél onderdeel waren van het kengetal van bouwvergunningen. Dit is door de ODWH inmiddels aangepast in het werkproces. Hierbij is van belang om te merken dat er vanuit Noordwijk in 2020 veel behoefte was aan aanvullende detailinformatie. Dan gaat het bijvoorbeeld om specifieke vragen over eindafrekeningen. Dit kost tijd die specifiek is voor Noordwijk en de bouwtaken. Deze overhead-uren zijn daarbij niet te relateren aan één product (maar kosten wel tijd).
- Er is een verschil van 0,5 fte bij de helpdesk (bouwloket): de ODWH heeft in 2020 3.677 uren (2,6 fte) geschreven op dit product, terwijl Lysias uitgaat van 3.000 te besteden uren (2,1 fte) voor het bouwloket. Hierbij geldt echter een vergelijkbare werkwijze als bij het product vooroverleg: ten behoeve van de begroting wordt een aantal uren geraamd voor dit product, maar omdat het vraaggestuurd is, declareert de ODWH alle gemaakte uren.

Bij de overige genoemde werkzaamheden gaat het om activiteiten met een relatief beperkte impact (positief of negatief). Zie de nu volgende tabel.

Werkzaamheden	Aantal fte
Behandeling sloopmelding	0,09
Huisnummerbesluit	-0,33
Toezicht bij asbestverwijdering	-0,14
Werkzaamheden BAG	0,05
Totaal	0,33

Per saldo is dit 0,33 fte negatief. Zoals de tabel laat zien werkt de ODWH op een aantal taken efficiënter dan het kengetal aangeeft.

Per saldo laat onze analyse zien dat minder dan 1 fte door de ODWH niet is ingezet in lijn met de met Noordwijk gemaakte afspraken. Bij een totaal van 25,8 fte gaat het dan om circa 3,8%. Hierbij is van belang op te merken dat 2020 het eerste jaar was dat de ODWH de kengetallen systematiek toepast, in eerste instantie primair als hulpmiddel voor het onderbouwen van het werkplan. Beoogd is om jaarlijks de kengetallen systematiek verder te verfijnen. Anders gezegd is deze systematiek niet opgezet als afrekeninstrument met de opdrachtgevers. Na deze analyse kunnen we niet meegaan met de inschatting van Lysias dat er wellicht 4 tot 5 fte bovenmatig zou zijn. Wel sluiten we ons aan bij de aanbeveling van Lysias dat de ODWH en Noordwijk hierover het gesprek met elkaar voeren.

KTO onderzoek

Er wordt volgens ons door Lysias in de conclusies veel te veel gewicht gehecht aan de uitkomst van het KTO onderzoek (met 30% ontevreden afnemers). Zoals eerder in deze rapportage al aangegeven zetten we grote vraagtekens zetten bij de validiteit van dit onderzoek:

- De responspercentages zijn dusdanig laag dat het onderzoek feitelijk is mislukt. Het is daarbij zeer aannemelijk dat de respons selectief is en de 'niet-tevredenen' zwaar zijn oververtegenwoordigd.
- In onze beleving is het zeer de vraag of de aanvragers dit soort processen wel goed kunnen beoordelen. Voor het overgrote deel zal het een nieuwe ervaring zijn en hebben ze geen referenties.

Methodologisch gezien heeft deze bron volgens ons geen enkele waarde en zou daarom niet meegenomen mogen worden bij het formuleren van conclusies over het presteren van de ODWH.

Deel 2. Variantenstudie

We kunnen ons vinden in de aanbeveling van Lysias om de huidige situatie te verbeteren via een verbeterplan en te investeren in de relatie. Citaat: "Partijen zullen over hun eigen schaduw moeten stappen en een nieuw begin maken met de samenwerking." Lysias adviseert daarbij (aan Noordwijk) om bij het kiezen van een variant rekening te houden met de belangen van de ODWH.

Risico's van de variant "taakoverdracht"

Wel vinden wij dat de risico's van de variant "taakoverdracht" onvoldoende uitgewerkt worden in het rapport. Het gaat dan met name om de volgende risico's:

- Gezien het grote belang voor de ODWH van de bouwtaken (dat volgens ons overigens goed uitgewerkt wordt in het rapport), lijkt het ons niet aannemelijk "dat er wel in den minne geschikt gaat worden". Dat betekent dat de kans groot is dat er een langshepend, en daarmee kostbaar en risicovol, juridisch traject komt voor het bepalen van de uittredingskosten van Noordwijk wat betreft de bouwtaken. Dit zal leiden tot een verdere daling van het onderling vertrouwen, terwijl Noordwijk tegelijkertijd wel verbonden blijft aan de ODWH vanwege de milieutaken.
- Daarnaast zal het voor Noordwijk een enorme inspanning vragen om een eigen ambtelijke organisatie, met een ondersteunend informatiesysteem, in te richten. Dat vereist niet alleen een forse investering, maar brengt ook grote risico's met zich mee om de bedrijfsvoering op orde te krijgen. Het gaat dan met name om de invulling van de personele bezetting en adequate ICT ondersteuning. Dit leidt vervolgens tot substantiële risico's ten aanzien van de continuïteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven, halen van doorlooptijden, etc. Deze punten worden door Lysias slechts beperkt aangestipt.

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit laatste hoofdstuk beantwoorden we in de eerste plaats de onderzoeksvragen. Vervolgens gaan we na in hoeverre de grieven in de motie door de feiten onderbouwd worden. We sluiten af met onze hoofdconclusie en de aanbevelingen.

8.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Argumenten om de bouwtaken over te dragen

Ten aanzien van de (openbaar toegankelijke) argumentatie vanuit Noordwijk om de bouwtaken over te dragen versus de mate waarin deze in de huidige situatie nog valide zijn komen we in hoofdstuk 2 tot de volgende analyse:

- In de eerste plaats werd als argument voor de overdracht gehanteerd dat er sprake is van samenhang tussen de VTH-taken inzake milieu en bouw. Dit argument is nog steeds valide. Er is immers in het VTH domein sprake van vergelijkbare processen en functies, vergelijkbare ondersteunende IT systemen, etc. Deze zijn bovendien belegd bij dezelfde -uitvoeringsgerichte- organisatie voor wie VTH de kerntaak vormt.
- ODWH voldoet aan de Kwaliteitscriteria 2.1, zoals we in hoofdstuk 4 hebben laten zien.
- In hoofdstuk 4 is ook aan de orde gekomen dat in de samenwerkingsrelatie -Noordwijk als opdrachtgever en ODWH als opdrachtnemer- stappen zijn gezet om deze te professionaliseren. Voorbeelden hiervan zijn het werkplan en de PDC, die afgeleid zijn van het VTH beleidsplan van Noordwijk en de opdracht van Noordwijk aan ODWH.
- Noordwijk is uiteindelijk de enige gemeente die de bouwtaken heeft overgedragen aan de ODWH.²⁹ Het argument van schaalvoordeel ten opzichte van zelfstandige uitvoering is daardoor (behalve de eerder genoemde synergie met de milieutaken) niet van toepassing. Tegelijkertijd is de VTH taak wel overgedragen aan een gespecialiseerde organisatie die een aantal kwaliteitsslagen heeft doorgevoerd. Zie voor een toelichting hierop met name de hoofdstukken 3 en 4.

Bij Noordwijkerhout werd de overdracht van de bouwtaken onderbouwd met argumenten als borgen van kwaliteit en toekomstbestendigheid.

In de openbaar toegankelijke stukken van zowel Noordwijk als Noordwijkerhout wordt -voor zover wij hebben kunnen nagaan- dus *niet* het argument gebruikt om financiële voordelen te realiseren als gevolg van de overdracht.

Uitvoering bouwtaken qua kwaliteit en kosten

Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit van de door ODWH geleverde diensten constateren wij het volgende:

- ODWH levert wat in de opdracht van Noordwijk aan ODWH staat geformuleerd.
- ODWH voldoet aan landelijke kwaliteitsstandaarden.
- ODWH heeft, in opdracht van de gemeente Noordwijk, de kwaliteit van dienstverlening aantoonbaar verbeterd. Een voorbeeld hiervan is de inrichting van een bouwloket waar met name burgers hun vragen stellen ten aanzien van de vergunningprocedure. De afgelopen periode laat zien dat het bouwloket voorziet in een behoefte.

²⁹ Dit ondanks aanvankelijke interesse van andere gemeenten. Dit past in de toenmalige tijdsgeest rond 2012 om de regionale milieudiensten uit te bouwen naar omgevingsdiensten, door ook de bouwtaken over te dragen.

Wat betreft de kosten van uitvoering van de bouwtaken constateren we in hoofdstuk 5 dat deze zijn gestegen. De verklaring hiervoor is met name dat er vanuit Noordwijk meer uren gevraagd werden van ODWH, bijvoorbeeld voor de inrichting van het hiervoor genoemde bouwloket. Verder onderbouwen we in hoofdstuk 5 de stelling dat er geen financiële voordelen te verwachten zijn van het weer terug halen van de bouwtaken van ODWH naar Noordwijk.

(Kwalitatieve) oorzaken tekort €700.000 in kadernota Noordwijk

In de eerste plaats willen we opmerken dat de begrotingsproblematiek primair een verantwoordelijkheid is van de gemeente Noordwijk. In de motie wordt echter gesproken over de samenhang van financiën en de kwaliteit van de dienstverlening. Mede gezien deze motie constateren wij dat de financiën en specifiek het tekort van circa €700.000 een negatieve invloed hebben op de relatie tussen de ODWH en Noordwijk. Vandaar dat wij aan dit thema aandacht besteden in deze rapportage.

In gesprekken tussen de ODWH en Noordwijk is door Noordwijk aangegeven dat de bouwgerelateerde kosten van de ODWH voor een groot deel gedekt dienen te worden vanuit de legesinkomsten (gesproken is over circa 80%). Een interne analyse van de ODWH laat echter zien dat dit percentage eerder op 60% of 50% ligt. Een belangrijke oorzaak voor dit lagere percentage is dat de gemeente Noordwijk in de afgelopen jaren diverse (bouwgerelateerde) taken bij de ODWH heeft neergelegd waar geen leges over geheven kunnen worden. We noemen als voorbeelden de informatievoorziening via het bouwloket, een toename van vooroverleggen, een verhoogde inzet op de taak RO Toezicht en handhaving en extra inzet inzake de PAS problematiek.

Een andere mogelijke oorzaak van het begrotingstekort is de wijze van indexeren. De ODWH indexeert zijn uurtarief conform de regionale afspraken en het daarin bepaalde indexatiepercentage (FKGR), terwijl de leges geïndexeerd worden conform CBS indexatie. Deze indexatiepercentages lopen uit elkaar.

Wij concluderen hiermee dat het percentage van de kosten van de bouwgerelateerde taken wat via leges gedekt kan worden aan herziening toe is.

Toekomstige ontwikkelingen

Wat betreft de toekomstige ontwikkelingen is op dit moment nog niet te overzien wat de impact van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) op de uitvoeringspraktijk precies zal zijn. Wel stellen we vast dat het voor veel gemeenten lastig zal zijn om -nadat deze wet is ingevoerd, tegelijkertijd met de Omgevingswet - de uitvoering voldoende robuust te organiseren. Een vorm van (regionale) samenwerking biedt hiervoor mogelijk een oplossing.

Duidelijk is verder dat de maatschappelijke en politiek -bestuurlijke aandacht voor toezicht en handhaving groeiende is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de commissie Van Aartsen. Waar dit precies toe gaat leiden, is nog niet zeker. Wel ligt het voor de hand dat de bevoegde gezagen en de omgevingsdiensten een nieuwe kwaliteitsslag moeten gaan maken. Dit betekent dat de regionale uitvoering van de VTH-taken verder geïntensiveerd en versterkt gaat worden. Investeren in de professionaliteit van de omgevingsdiensten hoort daarbij.

Second opinion Lysias rapport

De opdracht aan Lysias bestond uit twee onderdelen, namelijk:

1. Een analyse van de realisatie van de bouwtaken door de ODWH.
2. Een variantenstudie: verbetering van de huidige situatie versus terughalen van de bouwtaken door Noordwijk.

Deel 1. Analyse van de realisatie van de bouwtaken door ODWH

In onze visie bevat het Lysias rapport (ten aanzien van het eerste onderdeel van de opdracht) vele waardevolle analyses, conclusies en aanbevelingen. We noemen specifiek de volgende aanbevelingen:

- De aanbeveling aan beide partijen om gezamenlijk tot een verdieping te komen op de uren en producten.
- De aanbeveling aan de ODWH om beter te registreren en scherpe afspraken te maken over producten, kengetallen en formatie op de in mandaat uitgevoerde taken. Dit moet resulteren in betere stuurinformatie.
- De aanbeveling aan Noordwijk om te zorgen voor een striktere scheiding van de opdrachtgever- en de eigenaar-rol.

Wel hebben we ten aanzien van deel 1 de volgende aanmerkingen.

Vergelijking "norm-bezetting" met de werkelijke bezetting van ODWH

Ten aanzien van de ingezette formatie heeft Lysias een analyse uitgevoerd. Lysias concludeert het volgende: "Wij verwachten op basis van de nu voorliggende gegevens dat een besparing op formatie mogelijk is (ca. 4-5 fte)." Vanuit de ODWH hebben wij een opstelling gekregen die - op basis van de PDC, het werkplan en de realisatie 2020- uitkomt op 0,83 fte meer capaciteit dan benodigd. Wij constateren daarmee dat er verschillen van inzicht bestaan tussen Lysias en de ODWH over de wijze van analyseren en presenteren van de cijfers.

We hebben daarom de afspraken erbij gepakt die de ODWH met Noordwijk heeft gemaakt. Per saldo laat onze analyse zien dat minder dan 1 fte door de ODWH niet is ingezet in lijn met de met Noordwijk gemaakte afspraken. Bij een totaal van 25,8 fte gaat het dan om circa 3,8%. Hierbij is van belang op te merken dat 2020 het eerste jaar was dat de ODWH de kengetallen systematiek toepast, in eerste instantie primair als hulpmiddel voor het onderbouwen van het werkplan. Beoogd is om jaarlijks de kengetallen systematiek verder te verfijnen. Anders gezegd is deze systematiek (vooralsnog) niet opgezet als afrekeninstrument met de opdrachtgevers.

Wel sluiten we ons aan bij de aanbeveling van Lysias dat de ODWH en Noordwijk hierover het gesprek met elkaar voeren.

Klanttevredenheidsonderzoek (KTO onderzoek)

Er wordt volgens ons door Lysias in de conclusies veel te veel gewicht gehecht aan de uitkomst van het KTO onderzoek (met 30% ontevreden afnemers). Wij zetten grote vraagtekens zetten bij de validiteit van dit onderzoek, met name de lage responspercentages en het feit dat het zeer aannemelijk is dat de respons selectief is en de 'niet-tevrede' zwaar zijn oververtegenwoordigd. Methodologisch gezien heeft deze bron volgens ons geen enkele waarde en zou daarom niet meegenomen mogen worden bij het formuleren van conclusies over het presteren van de ODWH.

Deel 2. Variantenstudie

We kunnen ons vinden in de aanbeveling van Lysias om de huidige situatie te verbeteren via een verbeterplan en te investeren in de relatie. Citaat: "Partijen zullen over hun eigen schaduw moeten stappen en een nieuw begin maken met de samenwerking." Lysias adviseert daarbij (aan Noordwijk) om bij het kiezen van een variant rekening te houden met de belangen van de ODWH. Wel vinden wij dat de risico's van de tweede variant, namelijk taakoverdracht, in het rapport onvoldoende uitgewerkt worden.

8.3 Conclusies t.a.v. grieven in de motie

We gaan nu in op de vraag in hoeverre er een feitelijke onderbouwing bestaat voor de grieven in de motie. Samengevat gaat het om de volgende vier grieven.

5. uit de samenleving al geruime tijd verontrustende berichten de politiek bereiken over de kwaliteit van de door de ODWH verleende diensten;
6. nu eveneens blijkt dat ook de financiële voordelen ter discussie kunnen worden gesteld;
7. 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;
8. over het uitblijven van de rapportages met kpi's geen verklaring is gegeven door de ODWH;

Ten aanzien van deze vier grieven concluderen wij op basis van ons onderzoek het volgende.

1. Kwaliteit van de door ODWH geleverde diensten

Wat betreft de inhoudelijke kwaliteit van de door de ODWH geleverde diensten gaven wij in de vorige paragraaf aan dat de ODWH levert wat in de opdracht van Noordwijk aan de ODWH staat geformuleerd; deze wordt daarbij bepaald door de in het VTH plan gestelde kaders. Daarnaast heeft ODWH, in opdracht van de gemeente Noordwijk, de kwaliteit van dienstverlening aantoonbaar verbeterd (via bijvoorbeeld de inrichting van een bouwloket).

Voor zover bij ons bekend bestaat er -sinds de afronding van het Verbeterplan- vanuit de bestuurlijke en ambtelijke organisatie van Noordwijk geen ontevredenheid over de door de ODWH geleverde inhoudelijke kwaliteit van dienstverlening (die schriftelijk is vastgelegd en onderbouwd).

Verontrustende berichten

Wat betreft de 'verontrustende berichten de politiek bereiken over de kwaliteit van de door de ODWH verleende diensten' merken we het volgende op. In het onderzoek hebben we niet kunnen achterhalen wat precies de inhoud en achtergrond was van deze verontrustende berichten. Wij concluderen daarbij dat er geen 'fact checking' door de ODWH heeft kunnen plaatsvinden op deze 'verontrustende berichten'.³⁰ Specifiek voor de dienstverlening inzake de bouwgerelateerde taken is het volgens ons belangrijk om dit wél te doen. De ODWH zit -als uitvoeringsorganisatie- namelijk in de situatie dat het bestaande beleid van de gemeente wordt uitgevoerd. Dit leidt regelmatig tot vervelende boodschappen bij inwoners en ondernemers. De uitvoering van de bouwtaken brengt daardoor veel meer maatschappelijk 'gedoe' met zich mee dan (bijvoorbeeld) de milieutaken die ook bij de omgevingsdienst zijn ondergebracht. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om:

- Het aanvragen van vergunningen. Een vergunningaanvraag moet voldoen aan de daarvoor geldende vereisten.³¹
- Verzoeken om handhaving. De rechtsbescherming die alle betrokken partijen toekomt, maakt dat een heel proces moet worden doorlopen voordat een gesignaleerde situatie tot afwikkeling komt.

Het toepassen van bestaande (gemeentelijke/wettelijke) kaders door de ODWH kan dus tot ontevredenheid leiden bij de betrokken inwoners. Deze kunnen hierover vervolgens -vanuit hun eigen (eenzijdige) perspectief- raadsleden en bestuurders informeren. Vandaar het belang om bij dergelijke incidenten de ODWH in staat te stellen om een feitelijke reactie te geven.

Daarnaast zien we dat de ODWH, bijvoorbeeld via het Verbeterplan dat liep in de periode zomer 2019 – zomer 2021, actief bezig is geweest om klachten van burgers te voorkomen.³²

³⁰ Op twee uitzonderingen na, die speelden in de tweede helft van 2019. Bij een feitencheck op deze twee casussen bleek dat de ODWH had gehandeld conform de vigerende kaders van de gemeente Noordwijk.

³¹ Uit intern ODWH onderzoek in 2019 bleek dat van alle ingediende bouwvergunning aanvragen bijna 50% niet ontvankelijk was. Hiervoor moesten aanvullende gegevens aangeleverd worden door de aanvragers (waardoor de behandeltijd van deze aanvragen per definitie langer duurde), wat vervolgens weer leidde tot ontevredenheid.

³² Voorbeelden zijn het verbeteren van het vooroverleg, het sneller constateren of een vergunningaanvraag voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het monitoren van de voortgang van het proces en aanspreken van alle actoren (ODWH zelf, gemeente Noordwijk en derden) op potentiële vertraging en het organiseren van periodiek overleg met de bestuurders om bestuurlijk gevoelige casuïstiek te bespreken.

2. Financiële voordelen

Hoofdstuk 2 gaat in op de argumenten die de gemeenten Noordwijk en Noordwijkerhout hebben gehanteerd om de bouwtaken over te dragen. Uit deze analyse blijkt dat het realiseren van financiële voordelen nooit een argument is geweest om de taken over te dragen.

Daarnaast laat hoofdstuk 5 zien dat de urenbesteding, en daarmee de kosten van de bouwtaken om diverse redenen zijn gestegen. Belangrijke factoren zijn de vaststelling van het VTH Beleidsplan Bouwen, een autonome groei van het aantal vergunningaanvragen en groei in het aantal opdrachten dat bij de ODWH is neergelegd.

3 en 4. (Kwartaal)rapportages met KPI's

De laatste twee grieven uit de motie betreffen het onvoldoende toezenden van gevraagde kwartaalrapportages en het uitblijven van rapportages met KPI's. Wij concluderen ten aanzien van deze kritiekpunten dat ODWH inderdaad niet in staat was de rapportages op te leveren in de gevraagde frequentie. Wat betreft de KPI's constateren we dat er door de gemeente en de ODWH niet een gezamenlijke visie is opgesteld op welke KPI's precies gerapporteerd zou moeten worden.

8.4 Hoofdconclusie

Op basis van de voorgaande paragrafen concluderen we op hoofdlijnen het volgende:

- De uitvoering van de bouwtaken wordt grosso modo uitgevoerd conform de afspraken en is wat betreft de inhoudelijke kwaliteit op orde.
- De verbeterpunten bij de ODWH zijn vooral de informatievoorziening en het strak(ker) sturen op realisatie van de met Noordwijk afgesproken kengetallen.³³

Een belangrijke factor die hierbij volgens ons in ogenschouw moet worden genomen is dat het bij de bouwtaken gaat om een dynamische en complexe taak. Ook bij andere RUD's en Omgevingsdiensten zien we dat het meerdere jaren kost om, na overdracht door de deelnemende gemeenten van (milieu/bouw)taken, te komen tot een samenwerking en taakuitoefening waarover bij de verschillende partijen tevredenheid bestaat.³⁴ Het is daarom van belang dat zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer bereid zijn om te leren hoe dit samenspel steeds beter vorm kan worden gegeven. In de context van de overdracht van de bouwtaken van Noordwijk/ Noordwijkerhout is daarbij een complicerende factor dat dit in een aantal fases is gebeurd (2013, 2016 en 2019). Elk van deze taakoverdrachten had een behoorlijke impact.

Het belangrijkste aandachtspunt is volgens ons echter niet zozeer de inhoud, als wel dat het vertrouwen tussen de gemeente en de ODWH zowel politiek-bestuurlijk als ambtelijk broos is. Voor een dienstverlenende organisatie zoals de ODWH heeft dit onvermijdelijk tot gevolg dat er meer energie gaat zitten in onderling 'gedoe' en minder in het gezamenlijk realiseren van de maximaal mogelijke publieke waarde voor burgers en bedrijven.

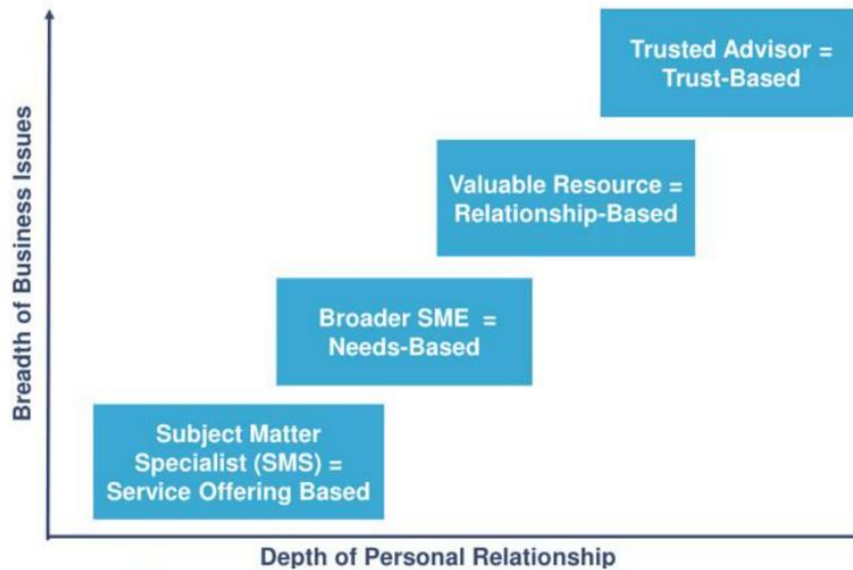
Een model om dit te visualiseren is afkomstig uit het boek 'The Trusted Advisor'.³⁵ De volgende figuur uit dit boek geeft 'the evolution of a Client-Advisor Relationship' weer.³⁶

³³ Bij de kengetallen gaat het om het aantal uren wat aan een bepaald product besteed mag worden. De kengetallen worden onder meer gebruikt voor het opstellen van de begroting.

³⁴ Anders gezegd gaat het bij een taakoverdracht om veel meer dan alleen een aantal medewerkers overnemen en deze voorzien van een computer met een ondersteunend IT systeem. Om een voorbeeld te geven: veel Omgevingsdiensten zijn hun medewerkers aan gaan sturen op het realiseren van kengetallen (vergelijkbaar met accountants en adviesbureaus). Toen de taak nog bij de gemeente was belegd was hier in de regel geen sprake van. Deze andere, meer zakelijke wijze van aansturing van medewerkers vraagt om een cultuurverandering waar meerdere jaren overheen gaan.

³⁵ The Trusted Advisor, David Maister, 2000.

³⁶ De afkorting SME in de figuur betekent 'Subject Matter Expert'.



Als wij de relatie tussen de gemeente Noordwijk en de ODWH -met behulp van deze figuur- zouden willen karakteriseren, dan zit deze in onze waarneming links onderin de figuur (Subject Matter Specialist). De relatie is primair zakelijk (transactioneel) van aard, met beperkt vertrouwen en beperkte diepte van de persoonlijke relaties. De ODWH levert een bepaalde specialistische dienst aan de gemeente Noordwijk en dat kost een bepaalde som geld. In dit type relatie spelen vanuit de opdrachtgever vragen als: In hoeverre krijgen we als opdrachtgever waar voor ons geld? Kan het goedkoper bij gelijkblijvende kwaliteit? Kunnen we deze taak elders beleggen tegen lagere kosten en/of met betere kwaliteit? Bij dit type relatie zien beide organisaties elkaar in termen van "wij – zij".

Het andere uiterste in het model is dat van de 'trusted advisor'. Bij deze relatie is sprake van uitstekende persoonlijke verhoudingen en een grote mate van onderling vertrouwen. De vraag die bij dit type relatie centraal staat is: hoe zorgen we als gemeente en uitvoeringsorganisatie -binnen de financiële kaders- voor de grootste mogelijke publieke meerwaarde voor de inwoners en de bedrijven van de gemeente Noordwijk? Uiteraard is het ook bij de trusted advisor relatie van belang dat er goede kwaliteit wordt geleverd en wederzijdse afspraken worden nagekomen. Over zaken die misgaan wordt in het zogenaamde 'goede gesprek' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer niet gesproken in termen van 'afrekenen', maar in termen van 'hoe kunnen we hiervan leren'.

In onze visie is het niet mogelijk om één hoofdschuldige aan te wijzen die verantwoordelijk is voor het broze onderlinge vertrouwen. De focus zou daarbij in onze visie ook niet moeten liggen op het beantwoorden van de schuldvraag (dus terugkijken), maar op *vooruitkijken*. Indien de bouwtaken bij de ODWH belegd blijven is de kernvraag: hoe kunnen in de toekomst de onderlinge relaties en het vertrouwen versterkt worden? Op het versterken van het vertrouwen en het verbeteren van de samenwerking zijn onze aanbevelingen in de volgende paragraaf primair gericht.

8.5 Aanbevelingen

In vervolg op onze conclusies bevat deze paragraaf onze aanbevelingen.

1. Versterk het onderling vertrouwen (of beëindig de samenwerking)

Op basis van onze hoofdconclusie in de vorige paragraaf constateren wij dat het van cruciaal belang is dat het vertrouwen tussen gemeente en de ODWH versterkt wordt.

Om het onderling vertrouwen te verbeteren zal er volgens ons in deze situatie eerst gewerkt moeten worden aan:

- Geloofwaardigheid en betrouwbaarheid. Dit werkt beide kanten op: van de gemeente naar de ODWH en van de ODWH naar de gemeente.
- Streven naar een gelijkwaardige samenwerking, waarbij beide partijen bereid zijn om het perspectief van de andere partij te begrijpen. Zowel de gemeente als de ODWH zullen moeten samenwerken om de uitvoering van de bouwtaken tot een succes te maken, en beide organisaties hebben volgens ons een aandeel in de ontstane situatie. Het proces om te komen tot een gelijkwaardige samenwerking zal blokkeren als één van de partijen (of beide) niet tot zelfreflectie komt en de schuld voor de ontstane situatie volledig bij de andere partij legt.

De praktijk leert dat er enige jaren over heen kunnen gaan voordat het vertrouwen zodanig is dat het niveau van een 'trusted advisor' relatie wordt bereikt. Zoals aangegeven bij onze hoofdconclusie is van belang hierbij mee te wegen dat er -na een taakoverdracht- meerdere jaren overheen gaan voordat er sprake is van een samenwerking en taakuitoefening waarover bij de verschillende partijen tevredenheid bestaat.

Daarbij geldt tevens dat als het niet binnen afzienbare tijd lukt om het vertrouwen te versterken, het de vraag is of de samenwerking van de gemeente Noordwijk en de ODWH op de bouwtaken wel levensvatbaarheid heeft.

De volgende twee aanbevelingen zijn er -mede- op gericht het onderling vertrouwen te versterken.

2. Verbeter het sturingsinstrumentarium en de governance

Om als ODWH vanuit het perspectief van de gemeente aan geloofwaardigheid en betrouwbaarheid te winnen, is het volgens ons cruciaal dat de ODWH rapportages kan opleveren over de geleverde dienstverlening. Daarbij merken we op dat in onze visie de huidige sturingsinstrumenten van onvoldoende kwaliteit om als Noordwijk goed te kunnen sturen op de ODWH. Om tot betere sturingsinstrumenten te komen zou een *gezamenlijke* werkgroep vanuit Noordwijk en de ODWH gevormd moeten worden, onder leiding van een onafhankelijke procesbegeleider (gezien de onderlinge gevoeligheden). Van belang hierbij is om regelmatig te evalueren of het sturingsinstrumentarium verbeterd kan worden.

Dit sturingsinstrumentarium zou breder moeten zijn dan alleen KPI's. We denken dan ook aan het sturen op en rapporteren over de feitelijke realisatie van de kengetallen door de ODWH. Hierbij is van belang dat Noordwijk en de ODWH een gelijk beeld gaan krijgen over de rol die de kengetallen krijgen in de sturing. Het gaat dan met name om de vraag: zijn de kengetallen een streefcijfer of zijn deze taakstellend voor de ODWH?

Dit sturingsinstrumentarium kan vastgelegd worden in de DVO. In de DVO zouden tweezijdige afspraken vastgelegd moeten worden, met afspraken over frequentie en inhoud van informatievoorziening, gegevensleveringen, wijze van omgaan met incidenten (zie de volgende aanbeveling), wijze waarop klantonderzoek effectief wordt ingericht, etc.

Bij de rapportage over de feitelijke mate van realisatie van de KPI's en kengetallen bestaat het risico dat er enorm wordt ingezoomd op een aantal details, waarbij beide zijden vervolgens veel tijd kwijt zijn aan het 'gedoe' hierover. Anders gezegd bestaat het risico dat met een nieuw sturingsinstrumentarium de relatie van Noordwijk en de ODWH transactioneel van aard blijft (Subject Matter Specialist). De focus in de sturing zou in onze visie moeten liggen op het voeren van het 'goede gesprek' op basis van de rapportages en het samen leren hoe de samenwerking via de zogenaamde Big-8 verbeterd kan worden.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er bij de gemeente Noordwijk in de aansturing geen duidelijke scheiding is tussen de rol van opdrachtgever en eigenaar. Wij adviseren dat de ODWH hierover het gesprek aangaat met de gemeente Noordwijk. Het gaat hierbij om de optimale balans tussen het perspectief van de opdrachtgever (die

belang heeft bij een goede prijs/kwaliteitverhouding) en het perspectief/ belang van de eigenaar (continuïteit van de ODWH organisatie).

2. Doe bij incidenten feitenonderzoek

De eerder genoemde 'verontrustende signalen' zouden volgens ons niet alleen de politiek moeten bereiken, maar juist ook de ODWH. De ODWH kan dan feitelijk uitzoeken wat er aan de hand is. Hierover kan vervolgens gerapporteerd worden naar de portefeuillehouder en de raad. Dit vormt dan onderdeel van het sturingsinstrumentarium van Noordwijk. Daar waar de betreffende inwoner recht van spreken blijkt te hebben, kan de ODWH ervan leren.



Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)