



Second opinion

Analyse van twee rapporten over de overheveling bouwtaken Noordwijk

- Intern vertrouwelijk - 19 februari 2025

Daniël Huisman, André Oostdijk

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	3
Inleiding	3
1.1 Besluit Noordwijk: intern beleggen bouwtaken	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Onze werkwijze	3
Hoofdstuk 2	4
Analyse op hoofdlijnen	4
2.1 Inleiding	4
2.2 Rapport 'Verkenning business case'	4
2.3 Vervolgonderzoek invlechten bouwtaken	6
Hoofdstuk 3	8
Analyse in meer detail	8
3.1 Inleiding	8
3.2 Verkenning businesscase	8
3.3 Vervolgonderzoek	12

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Besluit Noordwijk: intern beleggen bouwtaken

Eind vorig jaar (19 december 2024) heeft de gemeenteraad van Noordwijk besloten om met ingang van 1 januari 2027 de bouwtaken "intern bij de gemeente Noordwijk te leggen" en daarmee deze taken niet meer door de ODWH uit te laten voeren¹. Aan de basis van dit besluit liggen twee rapporten van KokxDeVoogd:

- Verkenning businesscase: Organisatorische belegging van de bouwtaken van de gemeente Noordwijk, 9 oktober 2024
- Vervolgonderzoek invlechten bouwtaken in organisatie gemeente Noordwijk, 20 november 2024).

Beide rapporten gaan onder meer in op de kansen en risico's voor het – vanuit het perspectief van Noordwijk – intern beleggen van de bouwtaken en de kosten die daarmee gemoeid zijn.

1.2 Vraagstelling

Dat Noordwijk de bouwtaken vanaf 2027 in eigen beheer wil gaan uitvoeren, is een gegeven en staat niet ter discussie. Dat neemt niet weg dat de ODWH behoefte heeft aan een toets van de beide rapporten die ten grondslag liggen aan het besluit. Beide onderzoeken roepen immers een beeld op van de kwaliteit en doelmatigheid van de taakuitvoering door de ODWH.

Om deze reden heeft de ODWH Berenschot gevraagd om – binnen een beperkte doorlooptijd en op hoofdlijnen – een second opinion te geven over beide rapporten.

1.3 Onze werkwijze

Gezien de korte doorlooptijd (enkele dagen) hebben wij ons beperkt tot een inhoudelijke analyse van beide rapporten. We hebben de vraagstelling bestudeerd, de onderzoeksmethode (voor zover mogelijk) gereconstrueerd en de kracht van de argumentatie die leidt tot de conclusie onder de loep genomen.

We hebben hierbij gebruik gemaakt van de zogenoemde Toulmin-methode, een vaak gebruikt model om de kwaliteit van de argumentatie in onderzoeksrapporten te toetsen. In hoofdstuk 2 geven we de uitkomsten van deze analyse op hoofdlijnen terug. Hoofdstuk 3 bevat een meer gedetailleerde weergave van onze bevindingen. Kanttekening hierbij is dat we geen feitelijke check hebben kunnen doen bij de ODWH, KokxDeVoogd en de gemeente Noordwijk. Tevens hebben we ons beperkt tot de hoofdlijnen van de redeneringen.

De hoofdlijnen van onze analyse hebben we op 29 januari voorgelegd aan het onderzoekteam van KokxDeVoogd. Zij onderkennen de kwetsbaarheid van de gekozen opzet, maar stellen dat er binnen de kaders van de opdracht voor de beste onderzoeksmethode is gekozen.

¹ Raadsbesluit 'Onomkeerbaar besluit bouwtaken belegd bij de Omgevingsdienst West-Holland', 19 december 2024, zaaknummer 162754.

HOOFDSTUK 2

Analyse op hoofdlijnen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we op hoofdlijnen in op de kracht van de argumentatie in beide rapporten. Redenerend vanuit de onderzoeksvraag en de gevolgde onderzoeksmethode wegen we de *breedte* (worden de relevante onderwerpen meegenomen) en de *diepte* (type argumenten en doorredeneren) van de argumentatie en vormen we ons een beeld van de balans (meenemen van zowel argumenten voor als tegen voor het terughalen van de bouwtaken).

In zijn algemeenheid stellen we daarbij vast dat -in onze beleving- de analyses in beide rapporten onvolledig zijn en niet in balans. We beargumenteren dit in het vervolg van deze rapportage.

2.2 Rapport 'Verkenning business case'

We gaan eerst in op het rapport 'Verkenning businesscase'.

De vraag die in dit rapport voorligt, is de volgende:

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

Wat ons allereerst opvalt, is dat de KokxDeVoogd een belangrijke disclaimer plaatst bij de gevolgde onderzoeksmethode. Er is *niet* gesproken met vertegenwoordigers van de ODWH terwijl er op diverse plaatsen wel aannames gedaan worden over (onder meer) de omvang van de formatie die zich bij de ODWH bezighoudt met de bouwtaken en de bereidheid van ODWH medewerkers om eventueel over te stappen naar de gemeente.

Een belangrijke aanname in het rapport is de ervaring van de gemeenteraad (blz. 2) dat de kwaliteit van de dienstverlening door de ODWH daalt terwijl de kosten zouden stijgen. Onduidelijk is waarop deze aanname is gebaseerd. Wat 'verborgen' in de latere hoofdstukken zit de constatering dat zowel Lysias als Berenschot in eerdere onderzoeken hiervoor geen aanwijzingen hebben gevonden (pagina 8). Ook stelt het rapport vast dat de efficiëntie van de taakuitvoering door de ODWH met de gevolgde onderzoeksmethode niet te beoordelen is (pagina 8). Natuurlijk neemt dit de gevoelde onvrede van de gemeente over de samenwerking niet weg. Dat willen we ook zeker niet ter discussie stellen. Wel roept het de vraag op waarom de terugname van de taken een reëel perspectief is. Een concretisering van dit wenkende perspectief van terughalen van de bouwtaken zien wij niet terug in het rapport. Zo valt ons op dat er geen aandacht is voor de ambities en de gewenste kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Welke beleidsdoelen wil de gemeente Noordwijk realiseren? Hoe verhouden die doelen zich tot elkaar? Hoe vertaalt zich dat in de opdracht aan de vergunningverleners en toezichthouders? Wat betekent dat voor hen en de organisatie? Welke kansen en risico's volgen daaruit? Ook de inwerkingtreding van de Wkb die (mogelijk) forse invloed gaat hebben op de uitvoeringspraktijk wordt weliswaar aangestipt, maar lijkt niet te zijn meegenomen in de afweging om de bouwtaken terug te halen.

In aanvulling hierop wijzen we op de gespannen arbeidsmarkt. Gemeenten – met name de middelgrote en kleinere – hebben in zijn algemeenheid grote moeite om gekwalificeerde

vergunningverleners en toezichthouders aan te trekken en vast te houden, zo leert onze ervaring. Inhuur is daar lang niet altijd een antwoord op. In de analyse wordt hier –zo lijkt het– (te) weinig aandacht aan besteed. Tot slot valt ons op dat het rapport nauwelijks aandacht besteedt aan de uitvoeringskosten, terwijl de reductie daarvan ook aanleiding voor het –toen nog– eventueel terugnemen van de taken is.

De risicoanalyse die in het rapport is opgenomen, is voor ons lastig te volgen. Het is niet duidelijk waarom juist deze risico's en kansen zijn gewogen, welke aannames hieraan ten grondslag liggen en op basis van welke bronnen ze zijn uitgewerkt. Een analyse van feiten ontbreekt grotendeels. Het rapport lijkt zich te baseren op meningen van niet nader genoemde sleutelfiguren van de gemeente Noordwijk, waarbij niet duidelijk wordt wie wat naar voren heeft gebracht. De plussen en minnen worden daarom in onze beleving niet controleerbaar toebedeeld en komen selectief over. Dit maakt de analyse voor ons ondoorzichtig en onnavolgbaar. Ter illustratie hebben wij onder andere vragen bij de volgende constatering:

- Het zonder meer uitgaan van het vergroten van het gemeenschapsgevoel door het terughalen van de bouwtaken leidt voor ons tot de vraag waarop deze aannames van KokxDeVoogd precies is gebaseerd. Dit gaat zeker niet zonder meer goed. Berenschot heeft de afgelopen jaren voor diverse gemeenten onderzocht op welke wijze de uitvoering van de BWT-taken geoptimaliseerd kan worden. Hoewel ons beeld mogelijk niet representatief is (we worden niet voor niets gevraagd) stellen we vast dat VTH-afdelingen vaak relatief geïsoleerd opereren. De afstand tot de beleidsmatige afdelingen is vaak groot. Hetzelfde geldt voor de synergievoordelen. Wij zijn daar zonder verdere onderbouwing –van bijvoorbeeld concretisering hoe de overhead beter benut kan worden– niet van overtuigd.
- Het criterium van 'nabijheid' is praktisch geoperationaliseerd in 'aanwezigheid op kantoor'. Zonder het belang hiervan ter discussie te willen stellen, is dat in onze beleving wel een vrij 'platte' invulling van nabijheid. Het één leidt niet automatisch tot het ander. Bovendien kleven er vanuit VTH-perspectief (een onafhankelijke taakopvatting bij vergunningverlening en toezicht) ook nadelen aan nabijheid. Nabijheid krijgt dan weliswaar een andere invulling dan 'aanwezigheid op kantoor' maar lijkt ons zeker een factor van belang. Dit lijkt niet te zijn meegewogen. Nog los hiervan wordt de fysieke afstand tussen de bouw- en milieutaken vergroot. Wat betekent dat dan? Het rapport gaat hier niet verder op in.
- De ODWH gaat – zo stelt het rapport – naar verwachting geen beroep doen op de frictiekosten. Zoals eerder vermeld, hebben de onderzoekers niet gesproken met vertegenwoordigers van de ODWH. Dat leidt tot de vraag waar deze aannames –die forse financiële consequenties kunnen hebben– op is gebaseerd. Naar wij begrepen hebben is vanuit de ODWH hiervoor geen enkele indicatie gegeven, bestuurlijk noch ambtelijk.

Tot slot plaatst het rapport in de conclusie (pagina 16) een aantal terechte kanttekeningen bij de analyse. Wat ons betreft zou dat scherper aangezet kunnen worden. Met name de mogelijke risico's voor het opzetten van een eigen robuuste organisatie (gegeven de zeer krappe arbeidsmarkt), de impact van de Wkb en –als gevolg van beide factoren– de risico's voor de kwaliteit van de uitvoering behoeven in onze beleving meer aandacht dan de risico's die in het rapport worden belicht. In termen van Toulmin: de breedte en diepte van de argumentatie had aan kracht kunnen winnen. Ook de balans in de analyse (in de zin van een weging van argumenten voor en tegen) mist in onze beleving.

2.3 Vervolgonderzoek invlechten bouwtaken

Deze paragraaf gaat in op het tweede rapport van KokxDeVoogd. Dit is een vervolg op het eerdere onderzoek.

De doelstelling die in dit rapport centraal staat, is de volgende:

'Werk de businesscase voor het zelf uitvoeren van de bouwtaken, zoals deze nu zijn ondergebracht bij de ODWH, verder uit en besteed daarbij vooral aandacht aan de financiële en organisatorische impact?

Ook in dit tweede rapport wordt geconstateerd dat de gemeenteraad een kostenstijging ervaart², terwijl de kwaliteit van de dienstverlening door de ODWH daalt. De feitelijke onderbouwing van deze ervaring mist opnieuw. Wel stelt ook het vervolgonderzoek dat dit beeld niet naar voren komt in de analyses van Lysias en Berenschot. Opnieuw stellen we dan de vraag: waarom zou de gemeente de uitvoering beter ter hand kunnen nemen dan de ODWH (tegen lagere kosten)?

Een beschrijving van de onderzoeksmethode ontbreekt, waardoor niet duidelijk is waarop de analyse en conclusie gebaseerd zijn. Het belangrijkste onderzoeksinstrument lijkt een benchmark onder vier gemeenten te zijn. Maar dit is niet verder onderbouwd of toegelicht. Wat ons daarbij opvalt, is dat niet is geduid welke waarde aan de benchmarkresultaten gehecht mag worden. In onze beleving is een benchmark een waardevol instrument om een waardevrij inzicht te krijgen in de overeenkomsten en verschillen tussen organisaties. Door verdiepend onderzoek naar onder andere ambities en het daarvan afgeleide gewenste kwaliteitsniveau, de werklust, organisatie-inrichting, formatie en processen krijgen de uitkomsten meerwaarde. Het instrument benchmark lijkt hier echter simpelweg 'rekenkundig' ingezet te zijn. Los van de gemeenten die de benchmark vormen –de onderbouwing daarvan mist, maar het roept wel vragen op waarom juist deze vier gemeenten voor Noordwijk als referentie zouden kunnen dienen– stellen we vast dat de uitkomsten per gemeente zeer sterk verschillen. Dat roept de vraag op wat de verklarende factoren daarvoor zijn en waarom het methodologisch verantwoord is om met rekenkundige gemiddelden te werken en daaraan vergaande consequenties te verbinden voor de benodigde formatie bij het in huis organiseren van de bouwtaken.

De benodigde formatie voor het zelf uitvoeren van de taken wordt dus op basis van een onzekere feitenbasis en onduidelijke aannames uitgewerkt. Dit maakt deze analyse in onze beleving uiterst discutabel en aanvechtbaar. Zoals we in het volgende hoofdstuk zullen illustreren, leidt een andere interpretatie van de benchmark tot wezenlijk andere uitkomsten. Even discutabel natuurlijk, maar wel illustratief voor de beperkingen van de gehanteerde methode.

Net als bij het eerdere onderzoek lijkt ook in dit rapport geen verbinding gelegd te zijn met de beleidsdoelen van de gemeente. Wat is het gewenste kwaliteitsniveau van de uitvoering? Wat zijn de gemeentelijke ambities en hoe verhouden die zich tot de ramingen? Waarom zouden deze met een forse reductie van de formatie wel gerealiseerd kunnen worden? Hier lijkt een aanname over de doelmatigheid van de ODWH onder te liggen. Blijkbaar kan meer kwaliteit gerealiseerd worden met minder middelen. Maar hoe verhoudt zich dat tot de constatering in het eerste rapport van

² In het rapport van KokxDeVoogd wordt geen aandacht besteed aan mogelijke verklarende factoren voor de kostenstijgingen. De belangrijkste kostencomponent van de bouwtaken zijn personele kosten. De cao ontwikkelingen in de afgelopen jaren zijn een belangrijke mogelijke verklaring: 3% in 2022, 4% in 2023 en 6% in 2024. Zie bijvoorbeeld: <https://www.baanzoeken.nl/blog/cao-gemeenten-2025-wat-kun-je-verwachten/#:~:text=2022%3A%20Correctie%20van%203%25%2C,%25%20verwacht%2C%20afhankelijk%20van%20inflatiecijfers>. Met deze cao ontwikkelingen heeft de eigen gemeentelijke organisatie ook te maken.

KokxDeVoogd dat er geen uitspraken gedaan kunnen worden over de doelmatigheid van de ODWH?

Tot slot krijgen de risico's die in het eerdere rapport zijn geadresseerd zeer beperkt aandacht. Nogmaals wijzen we op de impact van de Wkb en de zeer krappe arbeidsmarkt. Dat de gemeente ook in de huidige situatie een grote rol heeft in de afwikkeling van complexe en/of speciale bouwaanvragen doet aan dat laatste wat ons betreft niets af. Beide ontwikkelingen leveren risico's en gevolgen op waarvan – in onze beleving – niet de vraag is of ze op gaan treden, maar hoe zwaar de impact zal zijn met alle mogelijke maatschappelijke en politieke consequenties van dien. Zaken die normaal gesproken in een businesscase uitgebreid geadresseerd worden.

HOOFDSTUK 3

Analyse in meer detail

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een meer gedetailleerde analyse van de twee rapporten van KokxDeVoogd. We gaan weer eerst in op de verkenning van de businesscase, gevolgd door het vervolgonderzoek.

3.2 Verkenning businesscase

Bij onze analyse van de (eerste) businesscase rapportage van KokxDeVoogd gaan we in op de volgende thema's:

- Doel onderzoek 'verkenning businesscase'.
- Vergelijking van de scenario's.
- Risico's.
- Conclusie.

3.2.1 Doel onderzoek 'verkenning businesscase'

Op 9 oktober 2024 is de verkenning businesscase opgeleverd. De kernvraag die dit rapport zou moeten beantwoorden is:

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

Deze kansen en risico's worden in het rapport in eerste instantie geduid in vergelijking met de huidige situatie, waarin de bouwtaken zijn ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling ODWH.

Bij de beantwoording van de genoemde kernvraag staat op pagina 4 de volgende disclaimer vermeld:

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

Op pagina 9 staat aangegeven wat de gemeente Noordwijk beoogt met het overnemen van de bouwtaken van de ODWH.

Met het overnemen van de bouwtaken van ODWH verwacht de gemeente Noordwijk een verbetering kortom van: kwaliteit van verantwoordings- en stuurinformatie, kwaliteit van de taakuitvoering, efficiency van de taakuitvoering en besparing op kosten.

De vraag is daarmee of beide rapporten van KokxDeVoogd aan kunnen tonen in hoeverre de gemeente Noordwijk deze doelen realiseert door het terughalen van de bouwtaken.

3.2.2 Vergelijking van de scenario's

Op pagina 19 staat de vergelijking van de volgende twee scenario's: de bouwtaken bij de ODWH laten en het terugnemen van de bouwtaken door Noordwijk. Deze vergelijking wordt uitgevoerd aan de hand van acht afwegingscriteria.³ De onderstaande tabel vat deze vergelijking samen.

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

Onze reflectie ten aanzien van deze vergelijking is -op hoofdlijnen- als volgt.

Als we kijken naar de eerder genoemde doelen die de gemeente Noordwijk heeft met het terughalen van de bouwtaken valt ons in de eerste plaats het volgende op:

- Er missen afwegingscriteria over de kwaliteit en doeltreffendheid (en de wijze waarop deze te meten zijn) van de taakuitvoering. Opvallend, want dat is toch – naast de kosten – de reden voor het terughalen van de taken.
- De Wkb leidt (dan wel gaat leiden) tot grote veranderingen in de uitvoeringspraktijk. Dit vraagt om flexibiliteit en adaptiviteit. Waarom is dit geen criterium?
- De doelen ten aanzien van efficiency van de taakuitvoering en besparing op kosten zijn gecombineerd in afwegingscriterium 6.

We gaan nu voor een aantal criteria in op onze bevindingen over hoe KokxDeVoogd de scores in de tabel onderbouwt.

Criterium 1 (wij-gevoel) en 3 (nabijheid)

In het rapport wordt aangegeven dat het creëren van een wij-gevoel en het organiseren van nabijheid beter scoort als de bouwtaken in de Noordwijkse organisatie worden belegd. Gegeven de operationalisering van dit criterium (aanwezigheid op locatie) is dit geen onlogische gedachte. In onze beleving is dit echter een onvolledige uitwerking van nabijheid. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk is onze ervaring met VTH-afdelingen in brede zin (en dus ook op het gebied van de bouwtaken) dat de verbinding met beleidsontwikkeling –ook bij aanwezigheid in hetzelfde pand- niet automatisch gelegd is. Sterker nog, wij constateren in onze adviespraktijk met grote regelmaat dat beleid en uitvoering onvoldoende met elkaar in verbinding staan. Nu stellen we niet dat dit automatisch ook voor Noordwijk zal gelden. Wel stellen we vast dat deze criteria bredere uitwerking behoeven voordat daar plussen en minnen aan toebedeeld kunnen worden.

³ De tabel geeft aan dat er 9 afwegingscriteria zijn. Afwegingscriterium 5 mist echter in bovenstaande tabel.

criterium 2 (synergie)

Ten aanzien van criterium 2 laten we eerst het volgende citaat zien over de toelichting op de score voor het scenario dat de bouwtaken bij Noordwijk worden belegd.

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

Een integrale benadering van vergunningverlening (wij begrijpen dat hier als bouwtechnische kwaliteit, veiligheid en ruimtelijke ordening) is volgens ons verre van nieuw en staande praktijk. Dit zou geborgd moeten zijn in een zorgvuldige procesgang, waarbij alle relevante invalshoeken ingebracht worden door ter zake deskundigen waarna een zorgvuldige afweging volgt. Dit proces verandert niet en zou in onze beleving niet af mogen hangen van de organisaties waar deze deskundigen werkzaam zijn. Daarbij veroorzaakt het beleggen van de bouwtaken bij Noordwijk een nieuwe uitdaging: synergie met de milieutaken.

criterium 4 (verantwoordings-/sturingsinformatie)

In tegenstelling tot KokxDeVoogd zien wij – zonder een diepgaandere analyse – niet in dat de kwaliteit van de verantwoordings- en sturingsinformatie beter zal worden als de taken in huis worden georganiseerd. De ervaringen van (onder meer) de ODWH laten zien dat het inrichten van een informatiesysteem voor de bouwtaken, inclusief het organiseren van de informatievoorziening, geen sinecure is. Het maakt daarbij niet uit of de bouwtaken bij een Omgevingsdienst of bij een gemeente zijn belegd; dat is volgens ons voor dit criterium niet automatisch een onderscheidende factor. De gemeente Noordwijk zal daarbij het informatiesysteem nog vanaf het nulpunt moeten inrichten. Dit is extra complex in de situatie dat er geen ter zake kundige medewerkers van de ODWH mee over zouden komen.

criterium 6 (efficiëntere uitvoering)

Ten aanzien van de vraag of de taken efficiënter kunnen worden uitgevoerd staat op pagina 13 (onder meer) het volgende vermeld.

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

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

Er wordt in dit citaat aangegeven dat de overgang van taken naar Noordwijk tot een beperkte daling van kosten zal leiden. Opvallend is dat in het tweede door KokxDeVoogd opgeleverde vervolgonderzoek *wel* een substantiële kostenreductie wordt verwacht, zie verderop in dit hoofdstuk.

We kunnen de redenering volgen dat het accounthouderschap niet meer nodig zal zijn. Tegelijkertijd zal er wel een verbinding tussen beleid en uitvoering gelegd moeten worden. Wellicht kost dat minder uren dan een accounthouder, maar als hier helemaal geen tijd voor wordt ingeruimd ontstaat de hiervoor geschetste situatie dat beleid en uitvoering onvoldoende met elkaar in verbinding staan. Daarnaast zal accounthouderschap nodig blijven voor de VTH milieutaken.

Hoe de overhead van de gemeente Noordwijk precies beter benut kan worden, wordt niet uitgewerkt in het rapport. Wellicht is er bij de gemeente sprake van lege ruimtes in het gemeentehuis of onderbezetting bij de adviesfuncties en de administratieve overheadtaken. In het algemeen is onze ervaring dat voordelen op overhead bij het terughalen van taken veel minder aan de orde zullen zijn, omdat de overhead van gemeenten in de regel hoger ligt dan 'lean & mean' georganiseerde uitvoeringsinstellingen. Daarbij is de overhead van de ODWH afgestemd op een organisatie die Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving als 'core business' heeft, terwijl de overhead van een gemeente een zeer breed takenpakket moet bedienen.

Tot slot merken we op dat de ODWH in de huidige situatie geen risico-opslag rekent.

Risico's

Zoals de kernvraag aangeeft, moet het rapport van KokxDeVoogd -naast de kansen- ook inzicht geven in de risico's van terughalen van de bouwtaken. Op pagina 14 staan de belangrijkste risico's vermeld. Het volgende citaat is opgenomen als toelichting bij de score van het Noordwijk-scenario op criterium 8 (robustheid).

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

Bij criterium 9 (uittredingskosten) staat het volgende risico vermeld.

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

Zeker het eerst genoemde risico zien wij als een belangrijk risico van het terughalen van de bouwtaken. Wat betreft het tweede risico zijn de gevolgen voor de robustheid van de ODWH volgens ons relatief beperkt. Volgens de criteria van het Interbestuurlijk Programma versterking Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (IBP-VTH) dragen de bouwtaken namelijk *niet* bij aan de robustheid van een omgevingsdienst.⁴

Wij missen echter in dit rapport nog een aantal andere belangrijke risico's, met name:

- Risico's inzake de aanbesteding en de implementatie van het VTH-informatiesysteem. De ervaringen van (bijvoorbeeld) de ODWH laten zien dat dit een complexe exercitie is die veel doorlooptijd en kosten met zich meebrengt. Als er geen of nauwelijks ter zake kundige ODWH-medewerkers overkomen, zal Noordwijk deze expertise waarschijnlijk moeten inhuren. Het risico is daarbij dat in de opstartjaren⁵ de bedrijfsvoering de negatieve gevolgen gaat ondervinden van een suboptimaal werkend systeem.
- Mede vanwege de geschetste risico's op personeel dat niet overkomt en de complexiteit van de inrichting van een nieuw informatiesysteem is het risico groot dat er -zeker in de opstartjaren- een dip in de kwaliteit van dienstverlening zal zijn.

⁴ Voor het bepalen van de robustheid van een omgevingsdienst neemt het IBP VTH alleen de milieugerelateerde basis- en plustaken (met een opslag voor de overhead) mee.

⁵ Hiermee bedoelen we de eerste twee tot vier jaar na het terughalen van de bouwtaken. Het gaat dan om de periode vanaf 1 januari 2027 tot en met 1 januari 2031.

- Het risico bestaat dat de structurele kosten veel hoger zullen uitvallen vanwege extra benodigde inhuur. Gezien de competitieve arbeidsmarkt is het daarbij een reëel risico dat het de gemeente Noordwijk niet zal lukken om het team helemaal ingevuld te krijgen met vaste medewerkers. Dat betekent dat er altijd sprake zal zijn van relatief dure inhuur (wat ook onder druk staat) en achterblijvende teamvorming (met een negatieve impact op de kwaliteit van dienstverlening).

Mochten deze risico's zich voordoen, dan worden de eerder geschetste doelen van de gemeente Noordwijk met het terughalen van de bouwtaken niet gerealiseerd. Wij missen een diepgaandere analyse van deze aandachtspunten in het rapport.

3.2.3 Conclusies

Op pagina 16 met de conclusies staat (onder meer) het volgende:

- Aan ons is gevraagd om het scenario 'overname van bouwtaken door de gemeente Noordwijk' (scenario Noordwijk) te verkennen, en te duiden in termen van kansen en risico's. Wij zijn van mening, mede gebaseerd op de uitgevoerde gesprekken met medewerkers van de gemeente Noordwijk, dat deze verkenning niet goed mogelijk is zonder deze te vergelijken met het scenario waarin de bouwtaken bij de ODWH belegd blijven.
- Wij hebben op basis van de gevoerde gesprekken met medewerkers van de gemeente Noordwijk de belangrijkste wegingsfactoren onderscheiden om kansen en risico's van beide scenario's te duiden. Wij concluderen dat aan beide scenario's kansen en risico's verbonden zijn, die zich lastig laten vergelijken. De waardering van kansen en risico's ten opzichte van elkaar laten wij graag aan de gemeente Noordwijk.
- Sommige van de geconstateerde risico's kunnen een forse impact hebben, indien het risico zich voordoet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bereidheid van het personeel van de ODWH om over te gaan naar de gemeente Noordwijk en de frictie- en desintegratiekosten. Ons advies is om deze belangrijkste risico's nader te verkennen voor een betere afweging. Daartoe is ook informatie van de ODWH noodzakelijk, die door de beperking van deze opdracht niet is betrokken.

Wij zien dit als terechte kanttekeningen bij de analyse in het rapport. Er wordt duidelijk aangegeven wat de beperkingen van het onderzoek zijn (geen informatie van de ODWH). Ook wordt er aandacht gevraagd voor de risico's van overname van bouwtaken. Deze nuancering missen we in het daarna uitgebrachte vervolgonderzoek.

3.3 Vervolgonderzoek

Het vervolgonderzoek inzake het invlechten van de bouwtaken is opgeleverd op 20 november 2024. Onze opmerkingen over dit rapport hebben wij geclusterd aan de hand van de volgende thema's:

- benchmark met andere gemeenten
- vertaling benchmarkcijfers naar benodigde formatie voor zelfstandige uitvoering van de bouwtaken
- frictiekosten
- risicoparaagraaf.

3.3.1 Benchmark met andere gemeenten

Het vervolgonderzoek bevat een benchmarkvergelijking met vier andere gemeenten, namelijk Lansingerland, Midden-Delfland, Edam-Volendam en Ridderkerk. Los van het feit dat wij sterke

bedenkingen bij de wijze waarop in het rapport deze benchmark is toegepast en uitgewerkt (zie hierna voor onze analyse), missen wij een methodologische verantwoording van de benchmark. Waarom is dit het juiste instrument? Wat maakt dat de vier gemeenten uit de benchmark waardevolle informatie bieden voor Noordwijk? Op welke punten is de vergelijking waardevol en waar gaat die niet op?

We gaan nu in op een aantal aanvullende aandachtspunten ten aanzien van de benchmark.

'Appels met appels' vergelijking van het ingebrachte takenpakket

Wat een benchmarkvergelijking met andere gemeenten op de bouwtaken onder meer lastig maakt is dat de inhoud en de wijze van organiseren sterk verschillend kan zijn tussen gemeenten. Ook kunnen de opgave, prioriteiten en beleidskeuzen sterk uiteenlopen. Dit wordt onderkend op pagina 7 van het rapport.

Wat onder de VTH-bouwtaken moet worden verstaan blijkt (zie ook de door ons uitgevoerde benchmark) in de praktijk verschillend door gemeenten en omgevingsdiensten te worden ingevuld.

Ondanks deze constatering bevat het rapport geen duidelijke 'appels met appels' vergelijking van het takenpakket van de vier gemeenten en Noordwijk. We hebben dan ook sterke twijfels of het takenpakket van de vier gemeenten wel vergelijkbaar is. We noemen de volgende twee voorbeelden om dit toe te lichten:

- Bijlage 2 van het rapport bevat de formatiestaten van de vier gemeenten die deelnemen aan de benchmark. Bij de gemeente Midden-Delfland wordt 1 fte voor de BAG/huisnummering meegerekend, bij de (grotere) gemeente Lansingerland gaat het om 0,5 fte⁶ en bij de andere twee gemeenten komt deze functie/taak niet terug. Wellicht zijn de BAG gerelateerde taken bij Ridderkerk en Edam-Volendam onderbracht in een ander team (bijvoorbeeld een team basisregistraties); dat wordt echter niet duidelijk uit het rapport.
- De gemeente Noordwijk besteedt diverse projecten uit aan de ODWH. Op pagina 10 staat daarover het volgende in het rapport.

Voor de aanpak van een aantal projecten is of wordt een plan van aanpak opgesteld op basis van de door de gemeente Noordwijk vastgestelde uitgangspunten. Het belangrijkste project van de gemeente Noordwijk betreft toezicht en handhaving op bouwwerken op bollengronden (onder andere illegale bewoning en ander niet toegestaan gebruik).

Als we kijken naar de formatiestaten van de vier benchmarkgemeenten in bijlage 2 komen we geen functionarissen tegen die zich specifiek bezighouden met projecten. Het is daardoor onduidelijk of de vier gemeenten ook vergelijkbare projecten door het bouwteam laten uitvoeren.

Representativiteit benchmark

Een volgend aandachtspunt betreft de grote verschillen tussen de vier gemeenten wat betreft het aantal fte en de kosten per 10.000 inwoners. Dit roept opnieuw de vraag op in hoeverre de cijfers onderling goed vergelijkbaar zijn. De tabel op pagina 20 laat zien wat de twee uitersten zijn:

- Gemeente Midden-Delfland: 6,8 fte en € 694.640.
- Edam-Volendam: 2,4 fte en € 239.127,30.

⁶ Lansingerland (63.000 inwoners) heeft meer dan vier keer zoveel inwoners als Midden-Delfland (19.000 inwoners). De vraag is dan: hoe kan het dat Midden-Delfland twee keer zoveel formatie inzet voor de BAG gerelateerde taken in vergelijking met een gemeente die meer dan vier keer zoveel inwoners heeft? Wellicht is er een plausibel antwoord op deze vraag; dit is echter niet terug te vinden in het rapport.

De gemeente Midden-Delfland kent dus per 10.000 inwoners bijna drie keer zo hoge kosten per 10.000 inwoners als de gemeente Edam-Volendam. In onze ervaring kunnen verklarende factoren van de veel hogere kosten van Midden-Delfland een combinatie zijn van:

- hogere ambities met een hoger gewenst kwaliteitsniveau (en de daarmee samenhangende prioritering van mensen en middelen)
- een relatief hogere omvang en complexiteit van de werklust
- een wezenlijk andere samenstelling van de werklust
- de inrichting van de werkprocessen en schaalvoordelen dan wel -nadelen.

Ten aanzien van deze mogelijke verklarende factoren gaat de benchmark alleen in op (verschillen in) de werklust. De werklust wordt vergeleken aan de hand van het aantal vergunningaanvragen per 10.000 inwoners. Bij de gemeente Noordwijk werden (in 2023) 215 vergunningaanvragen per 10.000 inwoners in behandeling genomen. De gemeente in de benchmark met -relatief gezien- het meeste aantal bouwaanvragen per 10.000 inwoners is de gemeente Midden-Delfland. Deze gemeente heeft 150 aanvragen per 10.000 inwoners. Noordwijk heeft dus circa 40% meer bouwaanvragen in vergelijking met de gemeente in de benchmark met -relatief gezien- het grootste aantal bouwaanvragen (Midden-Delfland). Dit roept opnieuw de vraag op in hoeverre de vier geselecteerde gemeenten vergelijkbaar zijn met Noordwijk. Er staat echter nergens in het rapport aangegeven waarom juist deze vier gemeenten geselecteerd zijn voor de benchmark. We vragen ons daarom af: in hoeverre bieden deze gemeenten een representatief beeld voor de specifieke context van de gemeente Noordwijk, oftewel in hoeverre kunnen deze vier gemeenten als referentie dienen voor Noordwijk?

Daarnaast is een zwakte van deze benchmarkvergelijking dat er geen vergelijking plaatsvindt van het kwaliteits- en ambitieniveau van de vier gemeenten in de benchmark. Ook is niet onderzocht in hoeverre de vier gemeenten efficiënt en effectief werken. Verder wordt wat betreft de werklust alleen gekeken naar het aantal bouwaanvragen en dus niet naar de complexiteit en de aard van deze bouwaanvragen. Ook worden geen andere relevante kengetallen meegenomen die inzicht geven in de omvang van de werklust van het bouwteam.

Gezien het voorgaande sluiten wij uit dat deze benchmarkvergelijking een valide analyse mogelijk maakt.

3.3.2 Vertaling benchmark naar benodigde formatie

De volgende stap in de redenering van KokxDeVoogd is het vertalen van de benchmarkresultaten naar de benodigde formatie bij Noordwijk voor het zelf uitvoeren van de bouwtaken. Op pagina 14 wordt ingeschat dat de ODWH 23 fte inzet voor de bouwtaken. De formatie die zich bij Noordwijk bezighoudt met de bouwtaken is 9,5 fte. Het totaal van de huidige formatie is dan de 23 fte van de ODWH plus de 9,5 fte van Noordwijk, dus in totaal 32,5 fte.

In het rapport staat aangegeven dat er circa 21 fte nodig is voor de bouwtaken bij het zelf organiseren. Zie onderstaand citaat en de tabel voor de onderbouwing.

Gezien de afwijking van het aantal aanvragen voor bouwvergunningen in de gemeente Noordwijk ten opzichte van het gemiddelde van de benchmark-gemeenten (ruim tweemaal zoveel) is extra capaciteit nodig voor het uitvoeren van de bouwtaken in Noordwijk. Met inachtneming van een zekere 'basiscapaciteit' achten wij een compensatiefactor voor uitvoeringscapaciteit van 1,5 redelijk. Een dergelijke verhouding komt overeen met de verhouding fte/aanvragen tussen de gemeenten Lansingerland en Midden-Delfland. Namelijk bij tweemaal zoveel vergunningen heeft de gemeente Lansingerland anderhalf maal zoveel fte in vergelijking met de gemeente Midden-Delfland.

	Gemiddeld benchmark	Prognose Noordwijk totaal
Omvang gemeente		
Aantal inwoners ¹⁶	41.500	44.000
Aantal vergunningaanvragen per 10.000 inwoners	98,2	215
Omvang team bouw		
Vergunningverlening	8,0	12
Toezicht en handhaving	4,6	6,9
Ondersteuning	1,4	2,1
Totaal fte	14,0	21
Totaal fte per 10.000 inwoners	3,8	4,8

Volgens ons is dit een uitermate risicovolle redenering:

- Wij betwijfelen of de benchmarkvergelijking een valide analyse mogelijk maakt, zoals hiervoor geschetst. De benchmark kent bijvoorbeeld slechts vier deelnemers. Er heeft ook geen vergelijking plaatsgevonden van het kwaliteitsniveau van de gemeenten.
- Belangrijk onderdeel van de redenering is dat er een 'basiscapaciteit' nodig is voor de bouwtaken. Er wordt in het rapport geen nadere uitwerking gegeven wat precies onder basiscapaciteit wordt verstaan. Wellicht wordt hiermee bedoeld dat er altijd formatie nodig is om te kunnen acteren op incidenten en crisissituaties. Voor incidentgedreven organisaties als de brandweer en een ambulancedienst herkennen we dit: er is een minimale basiscapaciteit nodig om aanrijtijden te kunnen garanderen. Voor toezicht bestaande bouw is ook een bepaalde basiscapaciteit nodig: als er elders in Nederland een balkon naar beneden valt of een parkeergarage instort, zullen bouwinspecteurs moeten nagaan in hoeverre dit in de eigen gemeente kan gebeuren. Dit komt echter niet zo vaak voor. Voor andere taken, zoals het behandelen van aanvragen voor een bouwvergunning en het houden van toezicht, herkennen we het belang om over een basiscapaciteit te kunnen beschikken in veel beperktere mate. Immers:
 - Het behandelen van één bouwvergunning gaat in onze ervaring niet sneller als er meer bouwvergunningen zijn. Elke aanvraag voor een bouwvergunning zal immers opnieuw beoordeeld moeten worden aan de hand van een toetsingsprotocol.
 - Hetzelfde geldt voor toezicht: inspecties kunnen niet sneller afgehandeld worden naarmate er meer inspecties zijn.

Anders gezegd is er bij de bouwtaken volgens ons veel meer sprake van een *proportionele* verhouding tussen de omvang van de werklust en de benodigde formatie. Zoals hiervoor aangegeven sluiten wij uit dat de benchmarkvergelijking een valide analyse mogelijk maakt. Ter illustratie doen we desalniettemin de volgende rekenoefening om te laten zien hoe andere aannames leiden tot een heel andere uitkomst voor de benodigde formatie bij het zelf organiseren van de bouwtaken. Als we de hiervoor genoemde proportionele verhouding toepassen op de benchmarkcijfers zien we het volgende. De verhouding tussen het gemiddelde van de benchmark en Noordwijk is (afgerond) 2,19. Als we deze verhouding van 2,19 vermenigvuldigen met 14 fte dan komen we uit op circa 30,65 fte. Het totaal van de huidige formatie schat KokxDeVoogd in op 32,5 fte, dus circa 2 fte hoger. Dit lijkt ons een veel realistischere aanname.

Vertaling benodigd aantal fte naar functies

Deze taakstelling wordt tot slot vertaald naar een taakstelling per functie. Zie de volgende tabel op pagina 23 uit het rapport van KokxDeVoogd.

	ODWH huidige capaciteit (fte)	Noordwijk huidige capaciteit (fte)	Totaal huidig	Prognose benodigd	Verschil
Vergunningverlening					
Casemanager wabo	5	0	5	3	-2
Casemanager buitenplans	0	5	5	5	0
Planoloog	0	2	2	2	0
Stedenbouwkundige	0	1	1	1	0
Jurist	2	0,5	2,5	2	-0,5
Constructeur	2	0	2	1	-1
<i>Vergunningverlener verordening woningvoorraad (inhuur MB-all)</i>	0	0,2	0,2	0,2	0
Toezicht en handhaving					
Toezichthouder buiten	3	0	3	1	-2
Toezichthouder bouw	2	0	2	1	-1
Handhavingsjurist	4	0	4	3	-1
Toezichthouder projecten	1	0	1	1	0
Jurist projecten	2	0	2	1	-1
<i>Handhavingsjurist (inhuur MB-all)</i>	0	0,8	0,8	0	-0,8
Ondersteuning					
Beleidsmedewerker VTH	1	0	1	0	-1
Administratieve ondersteuning	1	0	1	0	-1
Totaal fte	23 fte	9,5 fte	32,5 fte	21,2 fte	-11,3 fte

In de eerste plaats merken we hierbij op dat bij de benchmark geen 'appels met appels' vergelijking van de *functies* van de vier gemeenten en de gemeente Noordwijk is uitgevoerd. Dus een vertaling van de (totalen van de) benchmark naar het benodigd aantal fte per functie/taak zien wij als zeer risicovol.

Voor de formatiereductie van 11,3 fte wordt de volgende inhoudelijke onderbouwing geleverd:

- Casemanager wabo: Ingeschat wordt dat een efficiëntere taakuitvoering mogelijk is voor de eenvoudige aanvragen. Ingeschat wordt dat de casemanagers wabo in de huidige situatie relatief veel tijd kwijt zijn aan de complexe aanvragen die echter grotendeels door de gemeente Noordwijk worden behandeld. Het bouwloket kan met 3 fte door meerdere personen (in deeltijd) worden bezet.
 - Deze aannahme leidt tot een reductie van vijf naar drie fte. Oftewel is de aannahme dat het casemanagementproces 40% efficiënter uitgevoerd kan worden door het werk zelf te gaan doen. Dat lijkt ons op voorhand een zeer ambitieuze (en daarmee risicovolle) aannahme die nadere onderbouwing behoeft.

- Toezichthouders buiten en bouw: De omvang van deze taak hangt mede af van de prioriteiten die de gemeente Noordwijk zelf stelt. We stellen, op basis van de gegevens uit de benchmark, voor om het team toezicht en handhaving op te bouwen op grond van prioriteitsstelling.
 - In totaal gaat het bij toezichthouders buiten en bouw om vijf fte. In de voorgaande tabel wordt een reductie van drie fte toegepast; het gaat dan om een reductie van 60% op deze functies/taken. Deze taakstelling van drie fte wordt niet veroorzaakt door het zelf organiseren van taken, maar is het gevolg van een andere prioriteitsstelling. Het reduceren van de toezichtsformatie met drie fte zorgt voor een verminderde aanwezigheid van toezichthouders en een lagere handavingsdruk. Hieraan zou een politieke afweging ten grondslag moeten liggen. De risico's worden immers groter. Wij zien deze veranderende politiek-bestuurlijke doelstelling niet terug in het rapport.

Voor de overige taakstellingen in de tabel wordt geen onderbouwing geleverd. Deze roepen echter (ook) vragen bij ons op, met name:

- Het aantal fte constructeurs wordt verlaagd van 2 fte naar 1 fte. Ook het aantal fte Jurist projecten wordt verlaagd van 2 fte naar 1 fte. Het gaat dus om een taakstelling op deze functies van 50%. Deze reductie wordt volgens ons niet veroorzaakt door het zelf organiseren van deze taken. Dat betekent dat, als de werklust gelijk blijft, deze taakstellingen tot kwaliteitsverlies zouden gaan leiden.
- De functie van beleidsmedewerker VTH wordt gereduceerd van 1 fte naar 0 fte. Uit het rapport wordt niet duidelijk hoe de taken die bij deze functie zijn ondergebracht straks worden ingevuld.
- Ook de administratieve ondersteuning wordt verlaagd van 1 fte naar 0 fte. Op pagina 27 staat daarover het volgende.

De personele kosten voor ondersteuning van het bouwteam zijn opgenomen in onze prognose. Daarbij is ervanuit gegaan dat administratieve handelingen (zoals het publiceren van aanvragen, versturen van leges, etc.) elders in de gemeente verricht kunnen worden. In onze visie zal het elders beleggen van de administratieve handelingen tot extra benodigde formatie leiden in het andere organisatieonderdeel. Hiermee wordt in het rapport geen rekening gehouden.

Naast het kwaliteitsverlies wat de genoemde taakstellingen tot gevolg zullen hebben, zien wij als aanvullend risico dat de gemeente Noordwijk op de specifieke genoemde functies extra kwetsbaar wordt. Meer kwetsbaarheid leidt weer tot een groter risico op toename van inhuurkosten.

3.3.3 Friciekosten

In beide rapporten (respectievelijk pagina 14 en 26) staat het volgende citaat ten aanzien van frictiekosten.

De frictiekosten latende partij

Bij goede afspraken tussen de gemeente Noordwijk en de ODWH ('mens volgt werk', 'soepele overdracht dossiers', 'overdracht ICT'-oplossingen) zullen frictiekosten en desintegratiekosten beperkt blijven.

Op pagina 27 van de vervolgonderzoek-rapportage staat daarentegen het volgende.

In de situatie waarin de gemeente al het personeel overneemt, inclusief medewerkers in overhead, zullen de frictiekosten naar verwachting beperkt blijven. Wij verwachten niet dat de ODWH een beroep zal doen op de frictiekosten, maar wel op de desintegratiekosten.

Op pagina 16 van de vervolgonderzoek-rapportage staat nog een citaat dat in tegenspraak is met bovenstaande citaten.

Wij zijn er, in overleg met de opdrachtgever, vanuit gegaan dat er geen personeel van de ODWH belast met bouwtaken zal overgaan naar de gemeente Noordwijk. Dit betekent dat het personeel dat in de gemeente Noordwijk verantwoordelijk zal zijn voor de bouwtaken nieuw geworven zal moeten worden of, zo mogelijk of noodzakelijk, dat voor de uitvoering voor kortere of langere tijd tijdelijk personeel ingehuurd zal moeten worden of taken extern zullen moeten worden uitbesteed.

Deze uiteenlopende citaten roepen bij ons de vraag op waar nu precies van wordt uitgegaan: gaat personeel mee over van de ODWH naar Noordwijk of niet? En in hoeverre kan de gemeente Noordwijk hier -arbeidsrechtelijk gezien- zelf over besluiten als er bij het terughalen van de taken sprake is van 'overgang van onderneming'⁷ (nog los van de vraag of de huidige ODWH medewerkers wel mee over zouden willen komen)?

Zoals ook aangegeven in het vorige hoofdstuk merken we tot slot op dat vanuit de ODWH geen indicaties zijn gegeven (bestuurlijk noch ambtelijk) dat er *geen* beroep gedaan zou worden op de frictiekosten.

3.3.4 Risicoparagraaf

In de rapportage over het vervolgonderzoek missen we een risicoparagraaf voor het weer zelf uitvoeren van de bouwtaken. Het terughalen van de bouwtaken brengt volgens ons substantiële risico's met zich mee, zoals hiervoor geschetst bij de bespreking van het eerste rapport van KokxDeVoogd. Op diverse plekken in de vervolgonderzoek-rapportage wordt wel verwezen naar risico's, zie de onderstaande citaten. Op pagina 26 staat hierover:

- ...deze berekening van kosten gaat uit van personeel dat in dienst is bij de gemeente Noordwijk. In de huidige arbeidsmarkt is het echter een lastige opgave om passend personeel te werven. Daarom is de gemeente Noordwijk in de eerste jaren na overname van de bouwtaken mogelijk aangewezen op externe inhuur. Dit zal naar verwachting duurder zijn dan de berekening van personele kosten in dienst van de gemeente.
- Bij goede afspraken tussen de gemeente Noordwijk en de ODWH ('mens volgt werk', 'soepele overdracht dossiers', 'overdracht ICT'-oplossingen) zullen frictiekosten en desintegratiekosten beperkt blijven. Echter bestaat het risico dat de ODWH gebruik maakt van de regels zoals opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.

Het volgende citaat is terug te vinden op pagina 27:

- Daarnaast is een goed werkend zaakstelsel nodig dat kan communiceren met het DSO. Dit is ook van belang voor een goede termijnbewaking. Voor zover bij ons bekend beschikt Noordwijk, op dit moment, niet over een dergelijk stelsel. De kosten hiervan zijn moeilijk op voorhand in te schatten.

Aanvullend noemen we de volgende risico's, die - wanneer ze zich voordoen - ervoor zorgen dat de doelen van de gemeente Noordwijk met het terughalen van de bouwtaken niet worden gerealiseerd:

- We achten het risico groot dat de kwaliteit van dienstverlening er op achteruit zal gaan (zeker in de opstartjaren). Dit kan leiden tot een verminderde dienstverlening aan de burgers (denk

⁷ Zie voor meer informatie bijvoorbeeld: [Overgang van onderneming voor overheden](#).

aan slechtere bereikbaarheid en niet halen van termijnen), lagere kwaliteit vergunningverlening en minder toezicht. De risico's op niet-naleving van de wet- en regelgeving worden daardoor groter. Beide rapporten missen een analyse op dat vlak, terwijl de volgende factoren hier in onze beleving toe zouden kunnen leiden:

- de substantiële taakstelling op de formatie
 - de concurrerende arbeidsmarkt die het lastig maakt om gekwalificeerde medewerkers aan te trekken
 - een informatiesysteem dat aanbesteed en ingericht zal moeten worden
 - toename van kwetsbaarheid
 - kennis ('geheugen') van de specifieke context van de gemeente Noordwijk die mist als er geen ODWH medewerkers over komen.⁸
- Daarbij is het risico reëel dat de taakstelling te hoog blijkt te zijn, waardoor Noordwijk alsnog meer (structurele) kosten zal moeten maken. Ook is er een groot risico dat er -zeker in opstartjaren- extra inhuur nodig is. Als deze risico's zich voordoen is het gevolg dat het voorgespiegelde structurele financiële voordeel niet zal worden gehaald.

Deze belangrijke risico's staan dus niet expliciet benoemd in het rapport.

⁸ Het gaat dan om kennis die niet aanwezig is bij de medewerkers die in de huidige situatie bij Noordwijk (complexe) bouwtaken uitvoeren.



WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGERS VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl