RAADSRAPPORTAGE GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN

Datum: **12 mei 2020**
Gem. Regeling: **Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (voorheen RUD NHN)**
Raadsrapporteurs: **Boudien Glashouwer, André Groot, Hans Kröger**
Portefeuillehouder: **Hans Heddes**
Ondersteuning: **Chris Waal**

Bevindingen raadsrapporteurs

Dit is een vervolg op onze rapportage d.d. 3 oktober 2019. Nu volgend onze huidige bevindingen.

Inleiding

De Omgevingsdienst (OD) NHN is gestart in 2014. De OD NHN bedient ten aanzien van de fysieke leefomgeving de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Drechterland, Enkhuizen, Heerhugowaard, Heiloo, Hollands Kroon, Hoorn, Koggenland, Langedijk, Medemblik, Opmeer, Schagen, Stede Broec en Texel en voorts de provincie Noord-Holland.

Als raadsvolgers Schagen constateerden wij de afgelopen jaren dat de OD NHN qua bedrijfsvoering onvoldoende op stoom leek te komen. In 2017 is de toenmalige directeur opgestapt om ruimte te maken voor verbetering en vernieuwing. Vervolgens is een nieuwe directeur aangesteld (voorheen interim), die stappen maakte om de bedrijfsvoering te stroomlijnen en een toekomstvisie op te stellen. De OD NHN heeft vervolgens budget gevraagd om een meerjarig Masterplan ICT uit te voeren. Dit masterplan was een onderdeel van een groter plan voor verdergaande professionalisering.

De OD NHN heeft te maken met meerdere ontwikkelingen:

1. Het op orde komen van de bedrijfsvoering en ICT.
2. Het grip krijgen op de kostprijs van diensten en producten door het ombuigen van de financieringsvorm van lumpsum/inputsturing, naar p&q/outputsturing.
3. Het tegemoet treden van de gevolgen van de invoering Omgevingswet.
4. De evaluatie van de OD NHN zoals eerder afgesproken en de daaruit voortvloeiende takendiscussie betreffende wettelijke en aanvullende taken.
5. Het aanpassen van de Gemeenschappelijke Regeling.
6. Het terugtreden van Schagen voor additionele niet-wettelijke taken.

Bovengenoemde punten behoeven (nog steeds) veel aandacht. Echter de uittreding van Schagen voor additionele niet-wettelijke taken heeft in 2019 tot verdere escalatie geleid.

Stand van zaken

In eerdere berichtgeving hebben wij u al op de hoogte gebracht van het feit dat de gemeente Schagen uitsluitend haar wettelijke taken wil onderbrengen bij de OD. U heeft hierover ook via de portefeuillehouder kunnen vernemen tijdens vergaderingen en via een raadsinformatiememo d.d. 29 november 2019. Het verzoek tot de uittreding van de overige taken is ingezet door toenmalig wethouder Ben Blonk uit hoofde van zijn functie toen als lid van het AB van de RUD. De heer Blonk heeft de raadsrapporteurs met enige regelmaat geïnformeerd, evenals huidig wethouder Hans Heddes dit heeft gedaan.

Takendiscussie en schadeloosstelling

Op 11 maart 2020 heeft het Algemeen Bestuur van de OD een uitspraak gedaan over de schadeloosstelling welke de gemeente Schagen moet betalen. Bij de voorbereiding van deze agenda hebben de raadsrapporteurs op 4 maart 2020 een gesprek gehad met de portefeuillehouder Hans Heddes en de ondersteunend ambtenaar Chris Waal. We hebben hierbij uiteraard gesproken over de uittreding, maar gelijk ook de zorgen die we hebben ten aanzien van de OD uitgesproken en gedeeld. Een korte samenvatting van het voorstel zoals het Dagelijks Bestuur deze heeft voorgelegd aan het Algemeen Bestuur is als volgt:

Bij brief van 4 oktober 2018 heeft het gemeentebestuur van Schagen aan het algemeen bestuur laten weten dat alle niet-basistaken die zij bij de oprichting aan de OD NHN hebben opgedragen – met uitzondering van de bodemtaken – worden teruggenomen. Op basis van het inmiddels definitieve vonnis in kort geding van de rechtbank in Alkmaar van 27 augustus 2019 moet deze datum worden gezien als start van de procedure tot taakvermindering. Hiervoor geldt een termijn van één jaar zodat de taakvermindering met ingang van 4 oktober 2019 geeffectueerd wordt. Dit leidt tot aanpassingen van het uitvoeringsprogramma c.q. de DVO, waarover met Schagen nog overleg wordt gevoerd.

In verschillende documenten – waaronder de gemeenschappelijke regeling, de DVO's en onze "Beleidsregels vermindering extra takenpakket RUD NHN" – zijn (procedurele) afspraken gemaakt over het terugnemen van de niet-basistaken en het vaststellen van de schadeloosstelling. Voor het vaststellen van de schadeloosstelling zijn de artikelen 5 en 36 GR leidend. De beleidsregels zijn van toepassing in de normale situatie, waarin de mensen hun taak volgen, en hebben het karakter van een schadeberekening, aangezien de vermindering van het extra takenpakket door de deelnemer consequenties heeft voor de bedrijfsvoering van de OD NHN, waar alle deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn.

De door het AB vast te stellen schadeloosstelling van € 741.667,= is opgebouwd uit de volgende componenten:

- *Reorganisatieontslag voor 5,35 FTE in diverse functies en schalen voor 1 jaar (€ 436.910,=);*
- *Van werk-naar-werk begeleiding (€ 37.500,=);*
- *Overig directe (incidentele) kosten ten gevolge van het besluit tot terugname van taken c.q. gedeeltelijk uittreden (€ 214.880,=) en*
- *Reeds gemaakte kosten voor externe juridische ondersteuning (€ 52.377,=).*

Als raadsrapporteurs hebben wij onze opmerkingen meegegeven aan de portefeuillehouder. Ook het college had haar standpunt aangegeven dat we als gemeente Schagen de hoogte van deze schadevergoeding niet realistisch achten en niet zullen voldoen. Wij hebben al opmerkingen geplaatst bij de begroting waaruit bleek dat de OD een personeelstekort verwacht en dat er daarom extra trainees zijn aangenomen. Dat sluit dus geheel niet aan bij het boven-formatief zijn, waarover is gesproken door de directie van de OD. Voorts wanneer het DB spreekt over oktober 2019, vergeet ze de aankondiging van de gemeente Schagen in oktober 2018. U bent als raad ook bekend met het feit dat Schagen ten aanzien van dit issue als collega bestuursorgaan in die periode wellicht (te) coulant is geweest en minder hard heeft aangezet.

Tijdens de vergadering van het Algemeen bestuur kwam er een bijzondere wending in het standpunt van het Dagelijks Bestuur. Het DB gaf aan dat de overige deelnemers niet mogen opdraaien voor de te maken kosten, namelijk ten aanzien van de medewerkers, die Schagen eigenlijk over zou moeten nemen. Echter duidelijk is gemaakt dat deze mensen ondertussen al andere taken hebben gekregen. Daarmee trok het DB de conclusie dat de angel uit de discussie is. Er is nu uiteindelijk een akkoord met het voorstel van de gemeente Schagen tot schadeloosstelling ad € 474.410.

Financiën

De raadsrapporteurs hebben met enige regelmaat hun zorg uitgesproken over de financiën, reserves, organisatie en het ICT-proces. We hebben kunnen vaststellen dat de reservepositie door beoogde onttrekkingen fors gaan afnemen in 2020. Gevolg is nu dat er nauwelijks sprake is van een weerstandscapaciteit om risico's op te vangen. Meerjarig is de solvabiliteit ruim onder de norm van wat algemeen als minimaal aanvaardbaar wordt geacht. Dat betekent dat risico's dan niet meer financieel door de OD kunnen worden opgevangen. Voor Schagen en de andere gemeenten en provincie kan dit leiden tot een hogere bijdrage dan in de begroting is opgenomen.
Dat heeft alles te maken met het extra vullen van bestemmingsreserves voor de reorganisatie en in het bijzonder voor het vernieuwde ERP-automatiseringssysteem. We hebben daar al meerdere malen op gewezen, maar de vergaderingen met de portefeuillehouders hebben dat verder niet opgenomen.

Organisatie

Ondanks de vele mooie woorden van de directeur tijdens zijn presentaties in RRN-verband, zien wij nog geen echte verbetering. We hebben de Kadernota 2021 besproken en zien wel weer ambitieuze plannen op het gebied van implementatie van de omgevingswet, verduurzaming en energietransitie. Maar de rol en functie voor de OD is ons als raadrapporteurs nog niet echt duidelijk geworden.
De OD maakt zich gereed om gemeenten straks te kunnen ondersteunen. Terwijl de organisatie nog steeds niet op orde is, wordt hierin alweer fors geïnvesteerd. Dit alles met als doel dat de OD de gezaghebbende leefomgevingsautoriteit wordt.

De OD wordt, wanneer we verder de ruimte bieden, straks een autoriteit die werkt ‘namens de gemeente’, maar voert geheel (eigenstandig) haar werkzaamheden uit, waar de gemeenteraden niet- of nauwelijks grip op gaan krijgen. Terwijl de OD zijn positie wel weet, namelijk kennispartner! Maar deze ambitie wordt als een PM-post opgenomen in de voorliggende kadernota en de OD geeft de gemeenten aan om in de eigen kadernota aan te geven welke taken straks naar de OD gaan.

ICT-masterplan

Het kunnen opleveren van passende managementinformatie aan de partners is voor Schagen al jaren een knelpunt. Dit zou mede komen door de verouderde ICT-systemen. Het masterplan ICT, waar we al veel over gezegd en geschreven hebben is eind 2019 nader onderzocht door een extern bureau Noordbeek. Opvallend is dat veel van onze aanbevelingen en opmerkingen terug zijn te vinden in deze rapportage.

Al vanaf 2017 wordt er gesproken over het Masterplan ICT, maar de koers en beleid wijzigde regelmatig, wanneer we de voortgangsrapportages lazen. Maar we hebben onvoldoende kunnen waarnemen, wat de redenen van de wijziging zijn geweest en waarom de opzet en inhoud zijn veranderd, maar nooit nader zijn toegelicht. Net als Noordbeek hebben wij alleen kunnen constateren dat door diverse redenen, zoals gewijzigde inzichten en omstandigheden, en de wisseling van de programmamanager, een rode lijn in de wijzigingen ontbreekt, evenals een actueel overzicht van deze wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen.

Als raadsrapporteurs spreken we wederom onze zorg uit en kunnen niet anders doen dan het advies van Noordbeek benadrukken. Daarbij hebben wij echter twijfels of het DB en de directie met zijn management dit daadwerkelijk ook goed kunnen uitvoeren.

Kadernota 2021-2024

Bij de behandeling van de Kadernota 2021-2024 werd duidelijk dat deze duidelijk op een hoger plan moet worden gebracht qua beleid, ontwikkelingen, risico's en onderbouwing. De gemeenten Schagen, Hollands Kroon en Texel zijn akkoord gegaan met de Kadernota 2021 onder de volgende voorwaarden:
1. Het opnemen van een overzicht van de risico's en beheersmaatregelen in 2021 en verder, het uitwerken van de implementatie van de Omgevingswet en het inzicht in de kosten en bijbehorende dekking voor het programma 'Een sterker fundament'.
2. Het inzicht in de overhead kosten en personele bezetting en de financiële gevolgen de vertraging van het programma I&A.
De raad van Schagen besloot hierover op 13 februari 2020.

Rechtmatigheidsverantwoording

Een bijzonder punt van aandacht is de ingaande 2021 verplicht door het college af te geven rechtmatigheidsverklaring. Ook besturen van verbonden partijen als Gemeenschappelijke Regelingen dienen deze verklaring af te geven. In de Kadernota 2021 werd over dit onderwerp niet gerept. Het is raadzaam daar als gemeente Schagen extra attent op te zijn, want dat raakt zeker ook de jaarstukken en de bestuurder van Schagen.

Ook van de raden zal, uiterlijk eind 2020, input verwacht worden voor dit proces. Want weliswaar legt het college dan wel het bestuur van de OD verantwoording af over de rechtmatigheid, het is aan de raden en de besturen om daar –voor zover ze dat nodig vinden- richting aan te geven. Daarvoor is onder meer het normenkader een hulpmiddel: nu nog een instrument om de accountant kaders mee te geven voor zijn controle, binnenkort ook om het college, dan wel het bestuur kaders mee te geven voor de rechtmatigheidscontrole.

Samenvattend advies

De raadsrapporteurs hebben met deze korte toelichting beoogd om onze mede raadsleden te informeren dat we er bij de OD qua bedrijfsvoering nog (lang) niet zijn, ondanks de getoonde toekomstplannen en presentaties. Wij houden de vinger aan de pols.

Wij adviseren u:

- een nieuwe masterplanning ICT op te doen stellen, gebaseerd op de actuele inzichten en omstandigheden, de risico's te managen en op basis van dat nieuwe plan het Programma I&A strak aan te sturen;
- met aandacht te blijven sturen op de geformuleerde aandachtspunten ten aanzien van de Kadernota 2021-2024;
- de OD te wijzen op de af te geven rechtmatigheidsverklaring ingaande 2021 en zich te prepareren op de rechtmatigheidstoets.