

Bijlage: Toelichting op zienswijze Schagen

Op uw agenda staat opnieuw de vaststelling van de schadeloosstelling in verband met de terugname van plustaken door de gemeente Schagen. Het Dagelijks Bestuur kondigde aan u voor te stellen om de schadeloosstelling vast te stellen op € 741.667,- en daarnaast te procederen over het niet overnemen van personeel. Inmiddels is een mail gestuurd, waarin wordt gesteld dat dit punt niet ter besluitvorming wordt aangeboden. In dit uitgebreide schrijven wordt de zienswijze van het college van de gemeente Schagen verder toegelicht. Daarbij wordt eerst het besluit tot taakterugname toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op wat juridisch gezien onder de schadeloosstelling valt. Tot slot deel ik met u hoe ons college het proces heeft beleefd.

Terugname plustaken

Bij de oprichting van de (destijds) Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord spraken wij af, het takenpakket in te brengen dat door de gemeente Schagen was ondergebracht in de Milieudienst Noordkop. Dit takenpakket zouden wij 3 jaar ongemoeid laten om de uitvoeringsdienst de kans geven zich te ontwikkelen. Indien na 3 jaar taken zouden worden teruggenomen zou een schadeloosstelling verschuldigd zijn en na 5 jaar zouden we het takenpakket herzien. Het door elke deelnemer ingebrachte takenpakket verschilt per deelnemende gemeente en dit berust dus goeddeels op historische gronden. Het omvat in elk geval het wettelijke takenpakket zoals inmiddels in het Besluit omgevingsrecht is vastgelegd, maar het pluspakket is per gemeente evschillend. De gemeente Schagen kondigde – mede hierom - al in 2015 aan de takendiscussie ook daadwerkelijk inhoudelijk te willen voeren. Het betreft dus de niet-wettelijke taken die ons college (vrijwillig en in ieder geval onverplicht) aan een derde partij heeft uitbesteed.

In 2017 ontving het college op (herhaaldelijk) verzoek inzage in de omvang van het pluspakket. Het bleek te gaan om circa € 450.000 euro op een lumpsum van € 1,1 miljoen. De wens om de takendiscussie te voeren in combinatie met deze omvang van het takenpakket leidde er toe dat het college eind december 2017 aangaf in principe alle taken terug te nemen, maar een pilot wilde voeren met de uitvoeringsdienst om de precieze omvang van de terugname te bepalen. In die pilot hebben we de uitvoeringsdienst gevraagd inzichtelijk te maken wat de taken precies inhouden, hoe ze werden uitgevoerd, in welke omvang, kortweg om ons de meerwaarde van uitbesteding aan de uitvoeringsdienst aan te tonen ten opzichte van uitvoering in eigen hand of uitbesteding aan een andere derde partij. De pilot leidde er niet toe dat de gemeente "onder de motorkap" mocht kijken. Daarom hebben wij ons besluit tot terugname genomen aan de hand van de criteria:

- Verwevenheid met andere gemeentelijke taken;
- Behoefte aan lokale betrokkenheid en rechtstreekse sturing op deze taken.

Zo wilde de gemeente bijvoorbeeld horeca en evenementen weer zelf gaan controleren, omdat de toezichthouders in onze dienst deze plekken toch al bezoeken. Onze coalitie heeft een speerpunt gemaakt van duurzaamheid, reden waarom we bijvoorbeeld die taken niet in Hoorn willen beleggen. Dit resulteerde uiteindelijk in de terugname van alle taken met uitzondering van de bodemtaken. Volgens opgave van de uitvoeringsdienst was er in 2018 een bedrag van € 410.000 gemoeid met deze taken. Op 4 oktober 2018 hebben wij dit uiteindelijk (ook) aan uw algemeen bestuur laten weten.

Schadeloosstelling

Artikel 5, vierde lid van onze gemeenschappelijke regeling stelt:

"Een deelnemer kan een verzoek tot vermindering van het takenpakket of taakuitvoering schriftelijk ter kennis brengen van de Uitvoeringsdienst. Het algemeen bestuur regelt de financiële en organisatorische gevolgen van de vermindering van taken en stelt de verschuldigde schadeloosstelling vast. De Uitvoeringsdienst wordt voor één jaar schadeloos gesteld."

Dit artikel is in 2015 middels een wijziging in de gemeenschappelijke regeling gekomen en geschreven voor een taakterugname zoals Schagen nu bedoelt. Wij willen geheel noch gedeeltelijk uittrekken. We willen slechts uitbesteede taken anders, namelijk dichterbij, organiseren. Taken die sommige andere deelnemers nog steeds zelf uitvoeren en nooit bij de uitvoeringsdienst hebben belegd. Het gaat om een volstrekt legitiem besluit aangaande de eigen gemeentelijke huishouding.

Afgesproken is dat hier een jaar schadeloosstelling tegenover staat. In onze optiek betekent dit dat er maximaal het bedrag van de teruggenomen taken, gewaardeerd op 1 jaar, tegenover staat, dus € 410.000 (eventueel geïndexeerd). Tussentijds zijn er echter beleidsregels in het algemeen bestuur vastgesteld, waarin is omschreven dat het moet gaan om daadwerkelijke schade en dat de Omgevingsdienst die schade tussentijds zo veel mogelijk moet beperken. Het bedrag zou dan logischerwijs aanzienlijk lager moeten zijn.

Nadat de gemeente Schagen door de Omgevingsdienst voor de rechter was gedaagd over de precieze datum waarop de taakterugname in zou gaan, bleef er een verschil van inzicht bestaan over de hoogte van de schadeloosstelling. Hierop is door beide partijen gezamenlijk de heer De Greef, docent Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit, die publiceert over bevoegdhedenkwesties en gemeenschappelijke regelingen, benaderd. Hij achtte een vergoeding van een jaar personeelslasten alsmede een bedrag aan begeleidingskosten van € 7.500 per fte redelijk. Uitdrukkelijk stelde hij dat kosten die samenhangen met personeelslasten voor een periode die een jaar overstijgen geen grondslag bestaat in de regeling. Hetzelfde heeft hij gesteld ten aanzien van de juridische kosten en de overige afspraken tussen deelnemers en de Omgevingsdienst. Uitgerekend deze kosten vinden we terug in de berekening van de (hogere) schadeloosstelling. Deze betreft ca. € 50.000 aan juridische kosten. Dit bedrag is niet alleen zeer summier, tot niet, onderbouwd, maar heeft tevens een buitensporig karakter nu het hier slechts een procedure over de ingangsdatum betrof. Daar komt bij dat de gemeente Schagen niet voor gekozen heeft voor, en dus niet de initiator is geweest van, die gerechtelijke procedure. Enig verband met het terugnemen van plustaken ontbreekt hier dan ook. Overigens heeft de rechter de kostenveroordeling uitgesproken, en deze is net als de rest van het vonnis, door de gemeente Schagen opgevolgd en voldaan.

Voorts wordt gesteld dat 1,85 fte aan administratieve ondersteuning op voorhand niet herplaatsbaar zou zijn. In januari 2019 was dit nog 1 fte ondersteuning en 0,85 fte overhead, maar ook hiervoor geldt: dit bedrag komt niet voor schadeloosstelling in aanmerking en het rapport van de heer de Greef (Proof Adviseurs) ondersteunt deze stelling. Daarbij komen aannames niet voor vergoeding in aanmerking.

Mens volgt werk

De schadeloosstelling hierboven dient dus volgens het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst vooral ter dekking van personele frictiekosten. Buiten de juridische kosten wordt er immers niets anders opgevoerd. Daarnaast is de gemeente echter – nota bene hangende gesprekken om tot een overeenkomst over finale kwijting te komen – in gebreke gesteld omdat het niet of niet tijdig het principe mens volgt taak zou volgen, ofwel omdat het geen personeel overneemt. Het is echter het een of het ander: of Schagen neemt personeel over en dan is er geen schade en dus ook geen grond voor een schadeloosstelling of er wordt een bedrag betaald omdat (mogelijk) personeel boventallig wordt.

Voor een ingebrekestelling en daarop volgend mogelijk een claim, dient er allereerst sprake te zijn van een onrechtmatige daad of wanpresteren van de gemeente Schagen. Het college is bevoegd tot het terugnemen van plustaken. Dit is een legitieme handeling geregeld in de gemeenschappelijke regeling. De Omgevingsdienst erkent dit ook, maar beweert dat er sprake is van wanpresteren omdat het principe mens volgt werk niet wordt gevolgd. Die (rechts)regel is echter nergens afgesproken tussen deelnemers en Omgevingsdienst. Het meest in aanmerking komen het bedrijfsplan uit 2014, waar mens volgt werk zag op de oprichting van de uitvoeringsdienst en er juist afgesproken werd dat taken één-op-één overgingen van milieudienst of -afdeling naar regionale uitvoeringsdienst. Verder komen de 'beleidsregels taakvermindering extra takenpakket RUD NHN' (oktober 2018) in aanmerking waarin deze regel zou kunnen zijn afgesproken. In deze regels staat echter geen plicht tot het overnemen van personeel. Er staat "het dagelijks bestuur doet met de verzoekende deelnemer onderzoek naar de mogelijkheid om de personele frictiekosten en de desintegratiekosten zo laag mogelijk te houden (eventuele mogelijkheid tot overname personeel, verlaging investeringen, etc)". Van wanprestatie kan dan ook geen sprake zijn.

Ten tweede moet er sprake zijn van reële schade die voortkomt uit de schadeveroorzakende gebeurtenis (hier: het niet overnemen van personeel). Alle claims en onderbouwingen van de omgevingsdienst gaan tot op heden uit van het boventallig worden van 5,35 fte personeel.

Het betreft het bedrag van de taakterugname (€ 410.000) omgerekend naar formatieve eenheden personeel. Dit is geen reëel beeld: er zit niet ergens (ruim) 5 man/vrouw aan personeel continu te werken aan de plustaken die Schagen bij de Omgevingsdienst heeft belegd. Indien dit wel zo is, maken wij ons grote zorgen over de bedrijfsvoering. Deze 'personeelsleden' kunnen dus ook niet zonder meer geplaatst worden in Schagen, maar belangrijker nog: er staat niet straks 5,35 fte op straat. Dan laten we nog buiten beschouwing dat algemeen bekend is dat de uitvoeringsdienst relatief veel inhuurt en dat er ook taken bijkomen. Het betreft zowel plustaken als taken die door nieuwe regelgeving (o.a. Omgevingswet, informatieplicht energiebesparende maatregelen, etc) worden belegd. De hoeveelheid extra en nieuwe taken is een argument dat de deelnemers (veelvuldig) terugzien als het gaat om begroting, reservering van gelden en de discussie over de financieringsvorm.

Als we meegaan in het idee-fixe dat er schade voor de Omgevingsdienst zou ontstaan door de taakterugname, dan dient die Omgevingsdienst – tot slot - het nodige in het werk te stellen om de schade te beperken. Dit is niet alleen de rechtsregel bij een claim wegens wanpresteren, maar dit is ook wat de beleidsregels inzake schadevermindering stellen. Deze plicht begint bij het moment waarop het vermeende schadeveroorzakende handelen, het terugnemen van taken, bekend was of kon zijn. Deze datum lag ver vóór de datum die de rechtbank heeft vastgesteld als opzegdatum (4 oktober 2018). Uitgaande van laatstgenoemde datum constateert de gemeente Schagen echter dat:

- Er circa 40 vacatures zijn vervuld (eerste bestuursrapportage 2019);
- Een traineeproject is gestart en trainees zijn aangenomen, waardoor er sprake is van boventaligheid (begroting 2020);
- Er door alle deelnemers, inclusief Schagen is betaald voor om- her- en bijscholing van personeel, zowel regulier als in het kader van de Omgevingswet (begrotingswijziging 2019).

Met genoemde gebeurtenissen kan niet gesteld worden dat de Omgevingsdienst heeft voldaan aan haar schadebeperkingsplicht. Daarbij komt dat als er al sprake is van boventaligheid dit dus niet voortkomt uit de taakterugname van Schagen maar uit de bedrijfsvoering waarbij onvoldoende rekening is gehouden met de taakvermindering. Dit afwentelen op Schagen komt ons onjuist voor. Ons college is overigens bereid nogmaals aan te bieden het bedrag vast te stellen op hetgeen de heer De Greef adviseerde als maximaal redelijke. Tegen een hoger bedrag zullen wij in bezwaar gaan en aanvoeren dat het bedrag dient te worden vastgesteld ter hoogte van de daadwerkelijke schade, die ons inziens lager ligt dan hetgeen wij hier bereid zijn te betalen.

Proces rond taakvermindering

De gemeente Schagen is nu ruim drie jaar intensief bezig met de terugname van een pakket aan plustaken. Het hele proces heeft veel bestuurlijke en ambtelijke uren gekost en geresulteerd in een hoog oplopend geschil, zelfs met rechtszaken, Kortweg stond het eerste jaar hiervan in het teken van het inzichtelijk krijgen van de omvang van het pluspakket, het tweede jaar om te komen tot een besluit en het derde jaar in het teken van de afwikkeling.

Sinds de oprichting van de regionale uitvoeringsdienst brengt Schagen een pakket aan milieutaken in. Destijds bestond het onderscheid basistaken en plustaken al, maar het basistakenpakket was nog niet wettelijk vastgelegd. Het geheel werd gefinancierd middels een lumpsum. De jaarlijks uitvoeringsplannen maken en maakten geen onderscheid tussen basis- en plustaken, waardoor voor een deelnemer (gestript van vrijwel alle inhoudelijke kennis op milieutaken) de omvang van het pluspakket niet inzichtelijk is of was. Ambtelijk werd de informatie niet verkregen. Onze milieucoördinator was al begonnen met de wettekst in de hand het uitvoeringsprogramma te ontfleden. De doorbraak kwam – al dan niet toevallig – met de komst van de nieuwe directeur. Na een brief van het college werd eindelijk inzichtelijk dat het om € 450.000 op een lumpsum van € 1,1 miljoen ging. Een bedrag dat fors was dan wij vooraf hadden gedacht.

Met de nieuwe directeur spraken wij af samen op te trekken in een pilotvorm om de taakterugname vorm te geven. Daarbij hebben we in principe alle taken opgezegd, zodat de nieuwe werkwijze/taakverdeling per 1 januari 2019 kon ingaan. Die pilot beschouwen wij als mislukt. Elk verzoek om informatie dat verder ging dan hetgeen reeds bekend, werd afgedaan met "dat moet je niet willen weten" of de wedervraag of Schagen geen vertrouwen had in de uitvoeringsdienst.

Tussentijds ging de uitvoeringsdienst wel intern aan de slag met het opstellen van regels om taakvermindering onaantrekkelijker te maken. Al met al werd dus nog steeds nauwelijks inzichtelijk wat de uitvoeringsdienst nu precies doet voor Schagen en hoe zij dat doet, maar de meerwaarde van de uitvoeringsdienst ten opzichte van andere externe partijen voor wat betreft de plustaken werd er ook niet duidelijker op. Sterker nog: het leidde tot het gevoel dat de gemeente actief werd tegengewerkt. Dit terwijl er nog volop kansen lagen voor de uitvoeringsdienst om de taken daar – wellicht met enkele aanvullende werkafspraken over transparantie en aansluiting bij Schagens beleid – te laten uitvoeren.

Uiteindelijk namen wij dus begin oktober 2018 op basis van de summiere verkregen informatie het besluit om de plustaken met uitzondering van de bodemtaken weer zelf ter hand te nemen. Daarbij werd wel aangegeven dat bij taken die een milieuspecialisme vereisten de uitvoeringsdienst wat ons betreft als eerste in aanmerking kwam. Dit leidde direct tot een soort crisisachtige sfeer. De datum van 1 januari 2019 werd op voorhand onhaalbaar geacht. Dit bleek een selffulfilling prophecy, want een werkgroep van uitvoeringsdienst en gemeente Schagen die praktische uitvoering moest geven aan de taakvermindering kwam slechts één keer bijeen. De overige geplande bijeenkomsten werden afgezegd door de uitvoeringsdienst. Mede hierdoor gaf Schagen aan de taakvermindering per 1 april 2019 in te willen laten gaan, zodat de nieuwe taakverdeling alsnog zorgvuldig vormgegeven kon worden. De gemeente Schagen nam hiertoe bovendien een (externe) kwartiermaker aan, zodat praktische uitvoering en financiële afwikkeling konden worden gescheiden. Het lukte de kwartiermaker weliswaar om een bedrijvenbestand te verkrijgen, maar dit bleek verre van actueel, was niet voorzien van inschrijvingsnummers bij de Kamer van Koophandel en er was op geen enkele wijze uit af te leiden of en wanneer er controlebezoeken hadden plaatsgevonden. Die situatie duurt voort tot de dag van vandaag. Bovendien kan of wil de Omgevingsdienst desgevraagd geen overzichten leveren van de uitgevoerde werkzaamheden in de afgelopen maanden.

Tegelijkertijd liepen de meningen, over met name de schadeloosstelling, in een razend tempo verder uiteen. Ambtelijke en bestuurlijke overleggen, zowel formeel als informeel, waren blijkbaar onduidelijk en er volgde een rechtszaak, op initiatief van de omgevingsdienst, over of en wanneer Schagen precies en formeel duidelijk genoeg had opgezegd. Door de gemeente Schagen werd vaak genoeg uitgesproken er onderling te willen uitkomen, maar de standpunten lagen erg ver uit elkaar. Daarbij komt dat iedere tegemoetkoming van Schagen werd gepareerd met hogere of terugkerende eisen van de omgevingsdienst. Zo gaf een, na tussenkomst van de commissaris van de koning, ingeschakelde deskundige een advies, waarop Schagen aanbood het schadebedrag op het maximaal door die deskundig redelijk geachte bedrag (ca. € 475.000) vast te stellen. Het dagelijks bestuur stelde voor dit bedrag alvast als schade vast te stellen en in december nog een schadebedrag te claimen. Schriftelijk werd aangegeven dat het bedrag dat men als schadeloosstelling wenst 7,5 ton is. Daarnaast dook in de brief de eerder geclaimde 1,2 miljoen weer op. Ook de laatste poging om dit verschil te overbruggen en dit geschil te beëindigen mislukte in een gesprek op 11 november 2019.

Wat rest is vooral het gevoel dat de uitvoeringsdienst/omgevingsdienst steeds heeft willen voorkomen dat de gemeente taken zou terugnemen en als het dit toch zou doen, dat het hiervoor de hoogst mogelijke prijs zou moeten betalen als afschrikwekkend voorbeeld richting andere deelnemers.

Ook ons college begrijpt heel goed dat indien een bestuur(slid) de vraag wordt voorgelegd of hij wil opdraaien voor de schade die iemand anders veroorzaakt, het antwoord negatief is. In dit geval is die schade echter fictief.

Onderzoek proces

De voorgaande paragraaf gaf vooral de beleving van de gemeente Schagen weer. Wij zijn en blijven als gemeente verbonden met de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, als eigenaar en als deelnemer. Dit zal met de afsluiting van dit conflict en het mogelijke natraject van beide partijen nog best wat vergen. Verder zal de Omgevingswet naar verwachting ingrijpende wijzigingen in het takenpakket van de Omgevingsdienst en de andere verbonden partijen meebrengen. Een eventuele andere financieringswijze vraagt een en ander ten aanzien van verantwoording en inzage en inzicht in de verrichte werkzaamheden. De gemeente Schagen is daarom van zins na de afwikkeling van dit financiële deel, het gehele proces van de taakvermindering te laten evalueren door een onafhankelijke externe partij. Wij hopen van harte dat de Omgevingsdienst daaraan haar medewerking zal verlenen, liever nog mede-opdrachtgever wil zijn, zodat zowel Schagen, als de Omgevingsdienst, als de overige deelnemers lessen kunnen trekken uit dit proces.