Bijlagendocument
Bedrijfsplan Omgevingsdienst IJsselland

J.F. Kennedylaan 100
3741 EH Baarn
Postbus 168
3740 AD Baarn

T 035 543 43 43
F 035 543 43 44
info@atosborne.nl
www.atosborne.nl

Plaats	Plaats
Datum	14 oktober 2016
Referentie	2016030/ORYW2-OBP2-BO/MHV/ECO

Inhoudsopgave bijlagendocument

A	Achtergrondinformatie mandatering	3
B	Vergelijking formatieve overhead	11
C	Vergelijking niet-formatieve overhead	12
D	Onderbouwing ontwikkelbudget	13
E	Ontwikkelproces huisvestingconcept	14

Bijlage A. Achtergrondinformatie mandatering

Inleiding

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst IJsselland dient ook een bevoegdheidsvraagstuk beantwoord te worden, namelijk: *op welke manier krijgt de Omgevingsdienst IJsselland de bevoegdheden die nodig zijn om te kunnen functioneren?* In de volgende fase van het opstellen van het organisatie- en formatieplan wordt hiertoe het concept mandaatbesluit opgesteld. Het is vervolgens aan het bestuur van ieder van de deelnemers afzonderlijk om te bepalen of zij zich bij de start van de Omgevingsdienst per 1 januari 2018 committeert aan dit concept mandaatbesluit.

Met deze autonomie van iedere deelnemer als vertrekpunt, wordt in het bedrijfsplan aangegeven dat het verkrijgen van een ruime mandatering randvoorwaardelijk is voor de Omgevingsdienst om de beoogde besparingen daadwerkelijk te kunnen realiseren. Dit roept de vraag op wat dan wordt bedoeld met 'ruime mandatering'. Met deze bijlage geven we ter beeldvorming graag achtergrondinformatie over wat mandatering inhoudt en geven we meer tekst en uitleg over het verschil tussen een ruim mandaat en een beperkt mandaat.

Deze bijlage bestaat uit drie paragrafen. In de eerste paragraaf zal samenvattend inzichtelijk worden gemaakt welk antwoord op bovengenoemde vraag over het bevoegdheidsvraagstuk gegeven kan worden. De daarop volgende paragrafen zullen deze eerste paragraaf aanvullen. Zo zal in de tweede paragraaf een figuur worden besproken waarin de beantwoording van de vraag schematisch is weergegeven. In de derde, laatste paragraaf zal stil worden gestaan bij de verschillende antwoorden, de details en gevolgen van de bevoegdheidsvraag voor de oprichting van de Omgevingsdienst IJsselland.

1 Introductie mandatering

Een gebruikelijke vorm voor het geven van bevoegdheden aan een Omgevingsdienst is door middel van mandatering. Mandatering is een vorm van bevoegdheidstoedeling waarbij de deelnemende gemeenten de Omgevingsdienst machtigen namens hen bevoegdheden uit te oefenen. Dit betekent dat de Omgevingsdienst in naam van de gemeente bevoegdheden uitoefent. De gemeente blijft verantwoordelijk voor de bevoegdheid. De wet hoeft niet voor te schrijven dat mandaat mogelijk is. De hoofdregel is (namelijk) dat dit in principe altijd mogelijk is.

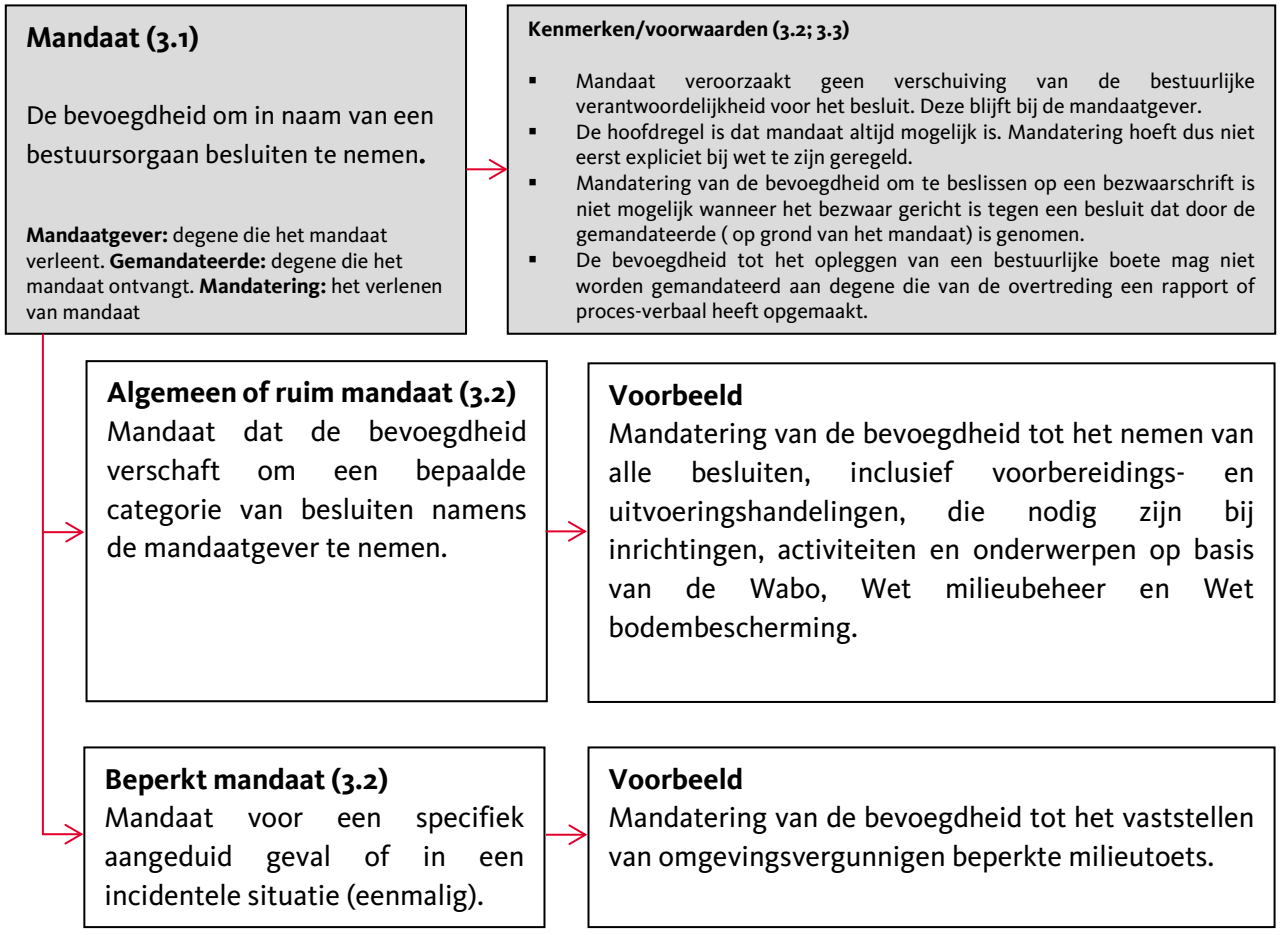
Waar de wet niet van belang is bij de vraag of mandaat mag worden verleend, kan deze wel voorschriften stellen aan een mandaat afhankelijk van de gekozen vorm. Er bestaan twee vormen mandaat, namelijk een algemeen/ruim mandaat of een bijzonder/beperkt mandaat. De wet schrijft voor een algemeen mandaat voor dat deze alleen schriftelijk kan worden verleend, maar ook alleen schriftelijk kan worden ingetrokken. De keuze voor een bepaalde vorm van mandaat heeft dus gevolgen voor de voorwaarden waaraan moet worden voldaan.

Daarnaast heeft de keuze voor een bepaalde vorm mandaat ook gevolgen voor de handelsmogelijkheden van degene die het mandaat heeft gekregen, de Omgevingsdienst. Hoe ruimer of algemener het mandaat, des te meer handelingsruimte de Omgevingsdienst krijgt. Vaak krijgt een ruim mandaat vorm door voor een bepaalde categorie van bevoegdheden een mandaat te verlenen.

Bijvoorbeeld de mandatering van de bevoegdheid tot het nemen van alle besluiten, inclusief voorbereidings- en uitvoeringshandelingen, die nodig zijn bij inrichtingen, activiteiten en onderwerpen op basis van de Wabo, Wet milieubeheer en Wet bodembescherming. Een bijzonder of beperkt mandaat biedt geen ruimte aan de gemandateerde. Deze mag namelijk maar één taak uitvoeren. Een beperkt mandaat kan bijvoorbeeld zijn: mandatering van de bevoegdheid tot het vaststellen van omgevingsvergunnigen beperkte milieutoets.

2 Mandatering in het kort (samenvatting)

Het hieronder weergegeven schema behandelt de belangrijkste aspecten van de bevoegdheidstoedeling door middel van mandatering. De nummers in de verschillende cellen verwijzen naar de onderdelen van paragraaf B.3



Naast dit overzicht van de belangrijkste aspecten van mandatering kan de werking, reikwijdte en gevolgen van het verlenen van mandaat ook worden 'samengevat' in een aantal vragen. Deze vragen, maar ook de antwoorden daarop, zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Belangrijkste vragen over mandatering		
Vragen	**A mandateert aan B (al dan niet ondergeschikte)** *A: deelnemende gemeente* *B: directeur Omgevingsdienst*	**Awb**
Is mandatering toegestaan? Zo ja, aan wie? Aan een ondergeschikte van A?	Ja, tenzij een wettelijk voorschrift of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet.	Artikel 10:3
Aan een niet ondergeschikte van A?	Instemming nodig van de niet-ondergeschikte. Dit geldt voor B.	Artikel 10:4
Mandaatverlening schriftelijk of mondeling?	Algemeen mandaat moet schriftelijk.	Artikel 10:5 lid 2
Wie ondertekent het besluit?	B namens/voor A.	Artikel 10:10
Kan A de bevoegdheid nog zelf uitoefenen?	Ja.	Artikel 10:17
Is A bevoegd aan B 'aanwijzingen' te geven?	Ja, zowel algemene en bijzondere instructies. Ook aan niet ondergeschikte gemandateerden als B.	Artikel 10:6 lid 1
Wanneer kan A het mandaat beëindigen?	Te allen tijde.	Artikel 10:8 lid 1
Als B besluit, wie is dan uiteindelijk voor het besluit verantwoordelijk?	A	-
Aan wie worden de rechtsgevolgen van het besluit van B toegerekend?	Aan A, dan wel het lichaam waarvan A deel uitmaakt.	Artikel 10:2
Waartegen kan een belanghebbende bezwaar maken?	Tegen het besluit van A, aan wie het juridisch wordt toegerekend.	Artikel 10:2
Wie is er bij beroep de verwerende partij?	A, die zich wel kan laten vertegenwoordigen door B	Artikel 10:1 en 10:2

3. Mandatering meer uitgebreid (verdiepende beschouwing)

In aanvulling op voorgaande paragrafen zal in dit laatste onderdeel uitgebreider stil worden gestaan bij de volgende drie vragen:

- Wat is een mandaat? (3.1)
- Wat is een ruim mandaat? (3.2)
- Wat zijn de kansen en risico's voor de deelnemende gemeenten en de Omgevingsdienst bij de verlening van een ruim mandaat? (3.3)

De beantwoording van deze vragen heeft minder uitgebreid al plaats gevonden in de paragrafen 1 en 2. Wanneer daar aspecten onbeantwoord zijn gebleven, gezien de compactheid van beantwoording, worden deze in hier uitgebreid.

3.1 Wat is een mandaat?

Mandaat is een van de drie vormen van bevoegdheidsverkrijging die binnen het bestuursrecht worden onderscheiden. De andere twee zijn attributie en delegatie.[1] Bij *mandaat* is er sprake van het machtiging van een bevoegdheid.

In tegenstelling tot de andere vormen van bevoegdheidsverkrijging vindt bij mandaat geen verschuiving plaats van de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming of worden er bevoegdheden overgedragen.

[1] In appendix I worden de begrippen attributie en delegatie verder toegelicht.

Bij een mandaat wordt (namelijk) door de mandaatgever aan de gemandateerde opgedragen om in zijn naam beslissingen te nemen of handelingen te verrichten.[2] Zo wordt mandaat in Artikel 10:1 Awb ook omschreven.

> *Artikel 10:1 Awb*
> *Onder mandaat wordt verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen.*

Deze wijze van bevoegdheidsverkrijging leidt er toe dat de verantwoordelijkheid voor de besluiten bij de mandaatgever blijft. Artikel 10:2 Awb omschrijft in het verlengde hiervan dat een door de gemandateerde, binnen de grenzen van zijn bevoegdheid, genomen besluit geldt als een besluit van de mandaatgever.[3]

3.2 Wat is een ruim mandaat?

De algemene begrenzing van een mandaat is dat een mandaat van bestuursbevoegdheden steeds mogelijk is (er hoeft geen wettelijke grondslag te bestaan), tenzij in het wettelijk voorschrift waarop de bevoegdheid berust anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandatering. Dit is geregeld in artikel 10.3 Awb. In het tweede lid daarvan staat dat sommige bevoegdheden niet kunnen worden gemandateerd. Voorbeelden zijn het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften of het vernietigen dan wel het onthouden van goedkeuring aan een besluit van een ander bestuursorgaan. Lid 3 en lid 4 van dit artikel stellen enkele voorwaarden aan de mandaatverlening met betrekking tot het beslissen op een bezwaarschrift en het opleggen van een bestuurlijke boete. Zo mag er geen mandaat worden verleend tot het beslissen op een bezwaarschrift of op een verzoek tot direct beroep bij de bestuursrechter aan degene die het besluit waartegen het bezwaar zicht richt krachtens mandaat heeft genomen. Daarnaast mag er geen mandaat tot opleggen van een bestuurlijke boete worden verleend aan degene die van de overtreding een rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt.[4]

Wanneer het verlenen van een mandaat op grond van artikel 10:3 Awb is toegestaan, bepaalt artikel 10:5 Awb de vorm van het mandaat. In dit artikel wordt in lid 1 de mogelijkheid gegeven om een algemeen mandaat of een mandaat voor een bepaald geval te geven.[5]
Een mandaat is *algemeen* wanneer het de bevoegdheid verschaft om een bepaalde categorie van besluiten namens de mandaatgever te nemen. Mandaat voor een *bepaald geval* ziet op mandaat voor een specifiek of incidenteel geval.

---

[2] Hierbij moet een onderscheid worden gemaakt met de volmacht op grond van artikel 172 lid 2 Gemeentewet. Bij een volmacht is namelijk sprake van een verplichting om handelingen te verrichten. Bij een mandaat is er sprake van een bevoegdheid om handelingen uit te voeren.
[3] In aanvulling op deze regels verplicht artikel 10:10 Awb tot een vermelding namens welk bestuursorgaan het besluit is genomen.
[4] Het betreft hier een bestuurlijke boete waarbij artikel 5:53 Awb van toepassing is (bestuurlijke boetes van meer dan € 340,-).
[5] Een gangbaar onderscheid is ook: beslissingsmandaat, ondertekeningsmandaat en afdoeningsmandaat. In het eerste geval betreft het een algemeen mandaat om alle handelingen uit te oefenen met betrekking tot een bepaalde bestuursbevoegdheid. In de tweede en derde situatie betreft het een specifiek mandaat om of enkel het besluit te ondertekenen of om het genomen principebesluit nader in te vullen en uit te werken.

Voor elk mandaat geldt ook een totstandkomingsregel. Een algemeen mandaat moet schriftelijk en uitdrukkelijk worden verleend.[6] En bij een mandaat voor een bepaald geval geldt dat dit mandaat ook mondeling kan worden verleend. De wetgever formuleert extra eisen met betrekking tot de totstandkoming van een mandaat aan een gemandateerde die niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever. Artikel 10:4 Awb formuleert voor deze situatie het zogenoemde *toestemmingsvereiste.*[7] De gemandateerde dient in te stemmen met de mandaatverlening om deze tot stand te brengen.[8] Naast dit vereiste stelt artikel 10:5 Awb dat wanneer een beperkt mandaat aan een niet ondergeschikte wordt verleend deze in ieder geval schriftelijk verleend dient te worden.

Buiten dit algemeen onderscheid geven de artikelen 10:6, 10:7, 10:8, 10:9 (allen) Awb mogelijkheden om een mandaat specifieker vorm te geven. Zo wordt in deze artikelen de mogelijkheid geboden aan de mandaatgever om de gemandateerde per geval of in het algemeen instructies te geven met betrekking tot de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid.[9] Daarnaast regelen deze artikelen dat de mandaatgever, ondanks het verlenen van mandaat aan de gemandateerde, bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid uit te oefenen.[10] Ook kan de mandaatgever het mandaat te allen tijde in-trekken.[11] Als laatste regelen deze artikelen dat wanneer er sprake is van ondermandaat, de mandaatgever dit (al dan niet) dient toe te staan.[12]

Mandaat is een gebruikelijke vorm van bevoegdheidsverkrijging voor omgevingsdiensten. Om inzicht te geven hoe de mandaatverlening bij andere omgevingsdiensten is vorm gegeven, maar ook wat kan worden verstaan onder een ruim mandaat, beperkingen van dit mandaat of een beperkt mandaat, zijn in onderstaande tabel enkele mandaatregelingen opgenomen.

[6] Een algemeen mandaat moet worden gezien als een besluit dat volgens de regels van art. 3:42 Awb bekend moet worden gemaakt.
[7] Indien de gemandateerde niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van de mandaatgever is een instemming van de gemandateerde (of van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt) noodzakelijk om de mandaatverlening tot stand te brengen (artikel 10:4 lid 1 Awb). Dit vereiste is niet van toepassing wanneer bij wettelijk voorschrijft in de bevoegdheid tot mandaatverlening is voorzien (artikel 10:4 lid 2 Awb).
[8] Deze regeling heeft tot doel duidelijk vast te leggen dat in geval van mandaat aan een niet-ondergeschikte door de aanvaarding van het mandaat in de eerste plaats een rechtsverhouding ontstaat die de mandaatgever de verantwoordelijkheid geeft voor de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid, maar daarnaast de gemandateerde ook onderwerpt aan de verplichtingen die voor de gemandateerde uit de Awb voortvloeien.
[9] Artikel 10:6 Awb. Lid 1 heeft betrekking op de instructies. Lid 2 omvat de inlichtingen verplichting van de gemandateerde aan de mandaatgever.
[10] Artikel 10:7 Awb.
[11] Artikel 10:8 Awb. Deze mogelijkheid tot intrekking wordt geboden in het eerste lid van dit artikel. In het tweede lid wordt de voorwaarde gesteld dat een algemeen mandaat schriftelijk ingetrokken dient te worden.
[12] Artikel 10:9 Awb.

Omgevingsdienst	Voorbeeld
Omgevingsdienst Achterhoek	De Omgevingsdienst krijgt van de aangesloten partners een ruim mandaat (gelijk of meer dan huidige regelingen). De RUD maakt gebruik van dit mandaat volgens nader af te spreken spelregels. De RUD heeft één mandaatregeling die gelijk is voor alle partners. [13]
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	**Artikel 1** Aan de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid wordt mandaat verleend voor: ▪ Het in behandeling nemen, beoordelen en het nemen van besluiten, met inbegrip van de weigering daarvan, op de aanvraag om omgevingsvergunning in de gevallen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht. ▪ Het in ontvangst nemen en behandelen van een melding als bedoeld in artikel 1.10a van het Besluit lozen buiten inrichtingen, alsmede het nemen van besluiten op grond van hoofdstuk 3a "Algemene regels ten aanzien van bodemenergiesystemen" van dat besluit. ▪ Het bepaalde in de Mandaatlijst, onder 'Algemene wet bestuursrecht', behorende bij het uniforme Mandaatbesluit Omgevingsdienst ZHZ, zoals vastgesteld door het college op 29 november 2011, is van toepassing op de bevoegdheden zoals opgenomen in dit besluit. ▪ De directeur kan de bevoegdheden, genoemd in het eerste en tweede lid, in onder mandaat opdragen aan onder zijn bevoegdheid ressorterende ambtenaren. ▪ De directeur neemt bij de aan hem in mandaat opgedragen bevoegdheden de algemene instructies en de instructies per geval van de burgemeester en het college in acht, als bedoeld in artikel 10:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De vorige volzin is van overeenkomstige toepassing op de uitoefening van bevoegdheden in ondermandaat als bedoeld in het derde lid.[14]
Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant	**Instructies aan gemandateerde** 1. De verleende mandaten gelden voor zover gehandeld wordt binnen bestuurlijk vastgestelde kaders en regelingen. 2. Indien het mandaat bevoegdheden betreft die door het Algemeen Bestuur aan het Dagelijks Bestuur zijn overgedragen is het mandaat beperkt tot die bevoegdheden met inachtneming van de regels door het Algemeen Bestuur afgegeven. 3. Bij een gerede verwachting dat bij het nemen van een beslissing sprake is van bestuurlijke gevoeligheid of van een substantieel financieel of juridisch afbreukrisico, wordt overleg gevoerd tussen de directeur en verantwoordelijk portefeuillehouder of het bewuste mandaat door de directeur mag worden uitgeoefend. 4. De verleende mandaten hebben zonder uitzondering alleen betrekking op het nemen van primaire besluiten (voor zover van toepassing).[15]
Omgevingsdienst Zuid-Oost Brabant	**Artikel 5 Ondertekeningsmandaat** Het Dagelijks Bestuur verleent een algemeen ondertekeningsmandaat voor besluiten die zij heeft genomen aan de directeur.[16]

[13] Uitgangspuntennotitie RUD Achterhoek, 2012.
[14] Mandaatbesluit Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid inzake de Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets en bodemenergiesystemen 2013.
[15] Mandaatregeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 2015.
[16] Mandaatregeling Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant, 2015.

3.3 Wat zijn de kansen en risico's voor de deelnemende gemeenten en de Omgevingsdienst bij de verlening van een ruim mandaat?

Om de balans op te kunnen maken wat de gevolgen zijn voor de deelnemende gemeenten en de Omgevingsdienst IJsselland bij het voorgestelde mandaat, bespreken we in dit onderdeel de kansen en risico's aan de hand van een aantal overwegingen.

Mandaat is geen overdracht
Een eerste belangrijke overweging is dat bij een mandaat geen sprake is van overdracht van bevoegdheden. De deelnemende gemeenten blijven eindverantwoordelijk met betrekking tot de bevoegdheden van de Omgevingsdienst. De Omgevingsdienst handelt namens hen, maar niet in plaats van hen.[17] Daarnaast betreft een mandaat een bepaalde afgesproken bevoegdheid. De Omgevingsdienst mag niet handelen buiten dit kader van afgesproken, gemandateerde, bevoegdheden. Het gevoel dat de gemeente taken 'verliest' aan de Omgevingsdienst is herkenbaar, maar feitelijk onjuist gezien het voorgaande, besproken in het onderdeel *wat is een mandaat.* Dit laat onverlet dat dit gevoel van het verlies van taken nog verder kan worden weggenomen/voorkomen doordat de deelnemende gemeenten op grond van onder andere art. 10:6 Awb uitvoeringsafspraken kunnen maken met de Omgevingsdienst, maar ook werkafspraken kunnen maken zoals bijvoorbeeld een periodiek overleg tussen de portefeuillehouders van de gemeenten en de directeur van de Omgevingsdienst en/of een periodieke evaluatie van de Omgevingsdienst door de deelnemende gemeenten. Hierdoor blijven de deelnemende gemeenten naast formeel-juridisch verantwoordelijk ook bestuurlijk-inhoudelijk betrokken bij de Omgevingsdienst.

Oprichten van een volwaardige organisatie
Een tweede overweging heeft betrekking op de efficiëntie en robuustheid van de organisatie. Om een zo robuust en efficiënt mogelijke organisatie op te richten, is het van belang dat deze over een zo breed mogelijk en eenduidig pakket van bevoegdheden beschikt. Om een vergelijkbaar takenpakket te creëren is een zo ruim mogelijk mandaat nodig. Dit ruime mandaat betekent niet dat er geen afspraken meer kunnen worden gemaakt, zoals hiervoor besproken. De uitdaging ligt er in om bij deze nadere invulling, maar ook bij het primaire mandaatbesluit van de verschillende gemeenten, zoveel mogelijk naar eenduidigheid te streven. Grote verschillen tussen de afspraken met gemeenten kunnen de mogelijkheid beperken van de Omgevingsdienst IJsselland om daadkrachtig te handelen. Verschillen tussen de verschillende mandaatbesluiten kunnen er toe leiden dat de Omgevingsdienst verschillende vormen van bedrijfsvoering moet ontwikkelen binnen het werkgebied. In beide situaties kan dit leiden tot een minder efficiënte en robuuste organisatie.

[17] Het (wezenlijke) verschil tussen delegatie en mandaat.

Appendix I

Attributie
Het legaliteitsbeginsel brengt mee dat de grondslag voor een publiekrechtelijke bevoegd wordt verleend door een zelfstandig tot wetgeving bevoegde instantie.[18] Wanneer er sprake is van een dergelijke, oorspronkelijke wijze van bevoegdheidsverkrijging, dan is er sprake van *attributie*. Deze wijze van bevoegdheidsverkrijging is niet afgeleid van een al bestaande bevoegdheid, maar wordt door de wetgever geschapen. De wetgever schept in deze situatie zelfstandig een bevoegdheid die voordien nog niet bestond en kent deze toe aan een orgaan.

Delegatie
Er is sprake van *delegatie* wanneer een bestaande bevoegdheid wordt overgedragen. In deze situatie draagt een bestuursorgaan een (krachtens attributie verkregen) bevoegdheid over aan een ander (meestal een bestuursorgaan) die deze bevoegdheid onder eigen verantwoordelijkheid uitoefent. Een krachtens attributie bevoegd orgaan is alleen bevoegd tot delegatie als een wettelijk voorschrift in de bevoegdheid daartoe voorziet, zoals art. 10:15 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vereist. Deze voorwaarde is door de wetgever opgenomen omdat bij delegatie een wijziging van de verantwoordelijkheid voor de besluitvorming optreedt. Heeft het oorspronkelijk bevoegde orgaan tot overdracht besloten, dan kan dat orgaan de overgedragen bevoegdheid niet meer zelf uitoefenen. Alleen het orgaan dat de bevoegdheid heeft verkregen is tot uitoefening bevoegd.

[18] De formele wetgever of lokale wetgever.

Bijlage B. Vergelijking formatieve overhead

	IJsselland	Formatieve overhead	Drenthe	Formatieve overhead	Achterhoek	Formatieve overhead	Brabant Noord	% primair
Loonsom primaire proces	5.400.000		6.751.000		4.285.897		9.983.040	
Overheadkosten primaire proces uit begroting deelnemers	606.000		759.000		503.337		1.047.661	
Overhead in dienst OD	1.000.000	**18,5%**	1.312.000	**19,4%**	619.178	**14,4%**	1.960.150	**19,6%**
Inkoop bedrijfsvoering	1.010.000		1.653.000		504.400		780.371	
ICT VTH	500.000		529.000				284.644	
Uitvoeringskosten "extra"	260.000		251.000		60.000		788.374	
Onvoorzien	90.000		122.000				660.000	
Begroting	**8.866.000**		**11.377.000**		**5.972.812**		**15.504.240**	

Bijlage C. Vergelijking niet-formatieve overhead

	IJsselland –	Niet-formatieve overhead	Drenthe	Niet-formatieve overhead	Achterhoek	Brabant Noord	Niet-formatieve overhead	% primair
Loonsom primair plus overhead	6.400.000		8.063.000		4.905.075		11.943.190	
Overhead kosten primair proces uit begroting deelnemers	606.000	9,5%	759.000	9,8%	503.337	10,3%	1.047.661	8,8%
Inkoop bedrijfsvoering	1.010.000	15,8%	1.653.000	15,6%	504.400	10,3%	780.371	6,5%
ICT VTH	500.000	7,8%	529.000	6,5%		0,0%	284.644	2,4%
Uitvoeringskosten "extra"	260.000	4,1%	251.000	3,9%	60.000	1,2%	788.374	6,6%
Onvoorzien	90.000	1,4%	122.000	1,3%		0,0%	660.000	5,5%
Begroting	8.866.000		11.377.000		5.972.812		15.504.240	
		38,5%		**41,1%**		**21,8%**		**29,8%**

Bijlage D Onderbouwing ontwikkelbudget

Voor de eerste drie jaar worden incidenteel extra kosten voorzien voor het opbouwen en ontwikkelen van de organisatie. Mogelijke voorbeelden zijn het inhuren van externe ondersteuning voor het opzetten van strategisch HRM-beleid, kosten voor het organiseren van medewerkersbijeenkomsten ter bevordering van het zichtbaar samenwerken als één organisatie of het vinden van oplossingen voor niet-passende functies. Met het doel om het fundament van de organisatie in de eerste jaren van haar bestaan op een gedegen en zorgvuldige manier te kunnen leggen, wordt een eenmalig ontwikkelbudget gevormd. Dit wordt in teruglopende mate wordt aangewend in de jaren 2018, 2019 en 2020. Over de besteding van dit budget wordt jaarlijks verantwoording afgelegd en het bedrag dat na de drie jaar eventueel overblijft, wordt gerestitueerd aan de deelnemers. In deze bijlage presenteren we een nadere onderbouwing van de samenstelling en omvang van het ontwikkelbudget. In de fase van kwartiermaken zal dit nader worden gespecificeerd.

Uit te voeren activiteiten	Kosten 2018 (in €)	Kosten 2019 (in €)	Kosten 2020 (in €)
Opzetten strategisch HRM-beleid	10.000	10.000	
Beleid beoordelen en belonen	10.000	10.000	
Begeleiding werving en selectie	25.000	20.000	15.000
Vormgeving en begeleiding cursussen	15.000	10.000	
Cultuurintegratie	30.000	45.000	45.000
Uitwerken sturingsfilosofie	12.500	10.000	
Vormgeven en inrichting managementinformatiesysteem	30.000	20.000	15.000
Uitwerken inkoop- en aanbestedingsbeleid	12.500	10.000	
Opzetten ICT-beleid	12.500	10.000	
Leren werken met ICT-systeem	20.000	10.000	
Vormgeven contractbeheer	20.000		
Inrichten P&C-cyclus	15.000		
Inrichten P&C-cyclus tussen OD's	10.000		
Vormgeving managementrapportages	10.000	10.000	
Vormgeving bestuursrapportages	10.000	10.000	
Opzetten financiële administratie	15.000	10.000	
Opzetten personeels- en salarisadministratie	12.500		
Invoeren financiële administratie	15.000	10.000	7.500
Invoeren personeels- en salarisadministratie	15.000		
Vormgeven facilitaire kaders/beleid	15.000	10.000	7.500
Inrichten facilitaire organisatie	20.000	10.000	
Inrichten control en rechtmatigheidsfuncties	15.000	10.000	
Onvoorzien	50.000	45.000	40.000
Totaal	**400.000**	**270.000**	**130.000**

Bijlage E Ontwikkelproces huisvestingconcept

De keuze voor het huisvestingconcept zoals beschreven in paragraaf 6.3 van het bedrijfsplan komt voort uit een proces dat bestaat uit drie stappen. Als eerste stap is bij het ontwikkelen van de businesscase eind 2015-begin 2016 een drietal criteria voor het huisvestingconcept geformuleerd. Als tweede stap is bij het opstellen van het bedrijfsplan een drietal scenario's ontwikkeld (oplopend van overwegend lokale huisvesting naar overwegend centrale huisvesting) en zijn deze scenario's afgewogen aan de hand van een uitwerking van de drie criteria. Als derde stap heeft een definitieve beoordeling plaatsgevonden vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie en met een indicatie van de financiële implicaties. In deze bijlage beschrijven presenteren we voor elk van deze stappen de belangrijkste uitkomsten.

Uitkomsten stap 1: ontwikkelen van drie criteria (november 2015-januari 2016)
Met het vaststellen van de businesscase is de keuze gemaakt om het huisvestingsconcept nadrukkelijk af te leiden van de uitgangspunten voor de organisatie. Dit is in de businesscase als volgt gespecificeerd:

- Lokale kennis en betrokkenheid. In nationaal perspectief onderscheiden de netwerk-RUD's zich door de lokale kennis die zij in huis hebben en de lokale betrokkenheid die hun klanten (variërend van bevoegd gezag tot aan bedrijven en bewoners) ervaren. Deze kwaliteit is en blijft van bijzonder grote waarde. Een voorbeeld is dat het voor een toezichthouder essentieel is om te weten wat er zich in een bepaalde gemeente afspeelt en dat het hem enorm helpt als hij een substantieel deel van zijn werk uitvoert ten kantore van deze gemeente.
- Identiteit en verantwoordelijkheid. Kenmerkend in de verandering is dat alle medewerkers formeel uit dienst treden bij de provincie en gemeenten en in dienst treden bij het openbaar lichaam. Dit betekent ook dat het functioneren van de medewerkers niet meer valt onder de verantwoordelijkheid van managers bij de bevoegde gezagen, maar dat de RUD-directeur en zijn managementteam direct verantwoordelijk worden gehouden voor het functioneren van alle medewerkers. Om hun medewerkers adequaat te kunnen aansturen en ondersteunen, mensen met expertise en kennis goed bij elkaar te brengen en het collegiaal gevoel van gezamenlijke identiteit te bevorderen, is het voor de managers behulpzaam als medewerkers met enige regelmaat (samen-)werken op een centrale locatie.
- Flexibiliteit en kosten. Met het formuleren van het doel om het tijd- en plaatsonafhankelijk werken verdergaand mogelijk te maken, hebben de bestuurders in 2012 al een belangrijke stap gezet in de ontwikkeling van de RUD als een moderne en flexibele organisatie. Rode draad is dat de medewerker maximaal wordt gefaciliteerd om zich te richten op de kern van zijn vakmanschap en dat faciliteiten als ICT en huisvesting hem hierin ondersteunen: vanuit het perspectief van de werkgever betekent dit op zijn beurt dat geld niet onnodig wordt uitgegeven aan bijvoorbeeld een veelheid aan softwareprogramma's of aan werkplekken die slechts beperkt gebruikt worden. Een voorbeeld is dat een medewerker op maandag een inspectie verzorgt bij een bedrijf bij hem in het dorp en dat hij de resultaten daarna thuis verwerkt, hij op dinsdag en woensdag ten kantore van de gemeente van zijn primair werkgebied werkt, hij op donderdag werkt op een centrale locatie voor het voeren van een gesprek met zijn manager en het deelnemen aan bijeenkomsten met collega's van buiten zijn primair werkgebied en hij op vrijdag zijn vaste vrije dag heeft.

Uitkomsten stap 2: afwegen van drie scenario's (februari 2016-juli 2016)

Bij het opstellen van het bedrijfsplan zijn bovenstaande drie criteria verdiepend uitgewerkt in de vijf subcriteria 'lokale binding', 'regionale bundeling', 'geslaagde transitie', '(investerings-)kosten' en 'flexibiliteit en stuurbaarheid'. Onderlinge weging van deze subcriteria leidt tot een analyse van en conclusie over de kern van de verandering in structuur, aansturing en werkcultuur en de hieruit voortvloeiende behoefte aan huisvesting. Deze conclusie wordt als volgt beschreven:

- Hoewel de directe aanleiding van deze verandering voortkomt vanuit de in Den Haag vastgestelde wet VTH, wordt er in IJsselland met overtuiging gebouwd aan het verder versterken van de gezamenlijke dienst in de vorm van een zichtbaar competente organisatie.
- De organisatiestructuur van de Omgevingsdienst IJsselland als een directiemodel met teams Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en Advies is een structuur primair gebaseerd op competenties en expertise, terwijl de huidige structuur primair geografisch is bepaald. Vanuit organisatorisch perspectief is de kern van de verandering dat de prestaties van de medewerkers niet meer vallen onder de verantwoordelijkheid van de managers van de deelnemers, maar onder de verantwoordelijkheid van de managers van de Omgevingsdienst.
- De kern van de organisatorische behoefte aan huisvesting wordt hiermee als volgt onderscheiden:
  - Voor de *medewerkers* is het zwaarwegend dat zij primair gaan samenwerken op basis van gedeelde competenties en expertise en dat zij worden gefaciliteerd om elkaar op deze grondslag te ontmoeten.
  - Voor een effectieve en efficiënte sturing is het cruciaal dat het de *managers* worden gefaciliteerd om hun medewerkers zowel individueel als collectief gezamenlijk te zien en dat er in de kern een gemeenschappelijke huisvesting bestaat.
  - Voor de *deelnemers, burgers en bedrijven* blijft het belangrijk dat de Omgevingsdienst dichtbij voelt, maar met regionaal inzetbare expertise functioneert.

Uitkomsten stap 3: definitief beoordelen van huisvestingconcept (juli 2016-september 2016)

In deze stap zijn drie definitieve opties voor huisvesting met elkaar vergeleken en beoordeeld. Dit vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie, met een indicatie van de financiële implicaties en de visie van het kabinet zoals verwoord door de staatssecretaris in het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer d.d. 14 september 2015. De drie opties zijn:

- Optie 1: een optie waarbij de verhouding centraal/lokaal bij benadering gelijk is aan 75/25 (49 centrale flexibele werkplekken, 16 flexibele lokale werkplekken).
- Optie 2: een optie waarbij deze verhouding 50/50 is (33 centrale flexibele werkplekken, 32 lokale flexibele werkplekken).
- Optie 3: een optie met als verhouding 25/75 (16 centrale flexibele werkplekken, 49 lokale flexibele werkplekken).[19]

[19] Berekening indicatie totaal aantal benodigde flexibele werkplekken als basis voor doorrekening verhouding centraal/lokaal: uitgaande van gemiddelde flexfactor van 0,7 (ofwel voor 1 fte is er 0,7 werkplek nodig), 80 fte primair proces en 13 fte secundair proces. Dus benodigd aantal flexibele werkplekken is 65.

Perspectief van de expertisegerichte organisatie

Cruciaal in de beoordeling van de geschiktheid van iedere optie is de mate waarin deze optie ondersteunend is aan het steeds verder ontwikkelen van de Omgevingsdienst IJsselland als expertisegerichte organisatie. Vergelijking van de drie opties vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie leidt tot de volgende conclusies:

- Voor optie 1 (verhouding 75/25) geldt dat deze geheel ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Deze optie is in samenhang met de overige onderdelen in het bedrijfsplan uitgewerkt.
- Voor optie 2 (verhouding 50/50) geldt dat deze beperkt ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Bij deze optie wordt het substantieel lastiger voor medewerkers om elkaars competenties en kennis te verrijken, lastiger voor managers om efficiënt en effectief te sturen op de prestaties van hun medewerkers en ook lastiger voor de managers om hun medewerkers adequaat te faciliteren. Zo worden de fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie ernstig aangetast.
- Voor optie 3 (verhouding 25/75) geldt dat deze nauwelijks tot niet ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Bij deze optie wordt het nóg lastiger voor medewerkers om elkaars competenties en kennis te verrijken, lastiger voor managers om efficiënt en effectief te sturen op de prestaties van hun medewerkers en ook lastiger voor de managers om hun medewerkers adequaat te faciliteren. Zo ontbreken de fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie vrijwel geheel.

De vergelijking van de drie opties leidt tot het oordeel dat optie 1 het meest ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie.

Indicatie van de financiële implicaties

Daarnaast hebben we ook een indicatie gegeven van de financiële implicaties van elk van de drie opties. Dit doen wij aan de hand van vier kostensoorten. Voor elk van de opties lichten wij de samenstelling van elk van deze kostensoorten toe, vatten we deze samen in tabel 1 en formuleren we tot slot de conclusie.

Kostensoort 1: jaarlijkse kosten door mislopen besparingen (bijdrage aan de expertisegerichte organisatie).

Optie 1: geheel ondersteunend aan de expertisegerichte organisatie. Deze optie is geheel in lijn met de uitgangspunten zoals beschreven in versie 1 van het bedrijfsplan en is daarmee ook ondersteunend aan de besparing op termijn van 8% van de exploitatiebegroting van 2018.

Optie 2: beperkt ondersteunend aan de expertisegerichte organisatie. Met het aantasten van de fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie, gecombineerd met de blijvende noodzaak om structureel extra kosten te gaan maken voor bijvoorbeeld de formatieve overhead van jaarlijks € 1.000.000,-, ontbreekt de argumentatie om redelijkerwijs te veronderstellen dat netto structureel bespaard zou kunnen gaan worden. Dit betekent dat op termijn jaarlijks voor indicatief € 710.000,- (8% van € 8.866.000,-) aan mogelijke besparingen wordt misgelopen.

Optie 3: nauwelijks tot niet ondersteunend aan expertisegerichte organisatie. Met het vrijwel geheel ontbreken van deze fundamenten voor het kunnen worden van een expertisegerichte organisatie, gecombineerd met de blijvende noodzaak om structureel extra kosten te gaan maken voor bijvoorbeeld de formatieve overhead van € 1.000.000,-, valt het redelijkerwijs te verwachten dat de indicatieve exploitatiebegroting structureel zal moeten worden verhoogd. Uitgaande van een netto extra behoefte van € 710.000,- (8% van € 8.866.000,-) aan de jaarlijkse exploitatiebegroting wordt ten opzichte van optie 1 jaarlijks een mogelijke besparing van indicatief € 1.420.000,- misgelopen.
Kostensoort 2: jaarlijkse afschrijving voor verbouwing

Optie 1: relatief hoge kosten voor verbouwing. In bedrijfsplan versie 0.1 hebben we als indicatie van de incidentele kosten voor een verbouwing bij een verhouding van 75 centraal/25 lokaal een bedrag van € 300.000,- toegelicht. Uitgaande van een afschrijvingstermijn van 10 jaar, komt dit neer op een indicatieve jaarlijkse afschrijving van in totaal € 30.000,- voor het creëren van de 49 centrale werkplekken in optie 1.

Optie 2: gemiddelde omvang kosten voor verbouwing. Bij optie 2 hoeft slechts voor 33 werkplekken aan centrale huisvesting gevonden te worden. De incidentele kosten voor een eventuele verbouwing ramen wij op maximaal € 150.000,-. Aanname die wij hierbij doen is dat de deelnemers in overwegende mate al zouden beschikken over flexibele werkplekken waar alle medewerkers van de Omgevingsdienst goed terecht kunnen en dat voor de 32 flexibele werkplekken bij de deelnemers dus geen verbouwingskosten hoeven te worden gemaakt.

Optie 3: nauwelijks tot geen kosten voor verbouwing. Bij optie 3 hoeft voor slechts 16 werkplekken aan centrale huisvesting gevonden te worden. Wij gaan er hier vanuit dat dergelijke ruimten in de basis al beschikbaar zijn en dat de kosten voor verbouwing te verwaarlozen zijn. Aanname die wij hierbij doen is dat de deelnemers in overwegende mate al zouden beschikken over flexibele werkplekken waar alle medewerkers van de Omgevingsdienst goed terecht kunnen en dat voor de 49 flexibele werkplekken bij de deelnemers dus geen verbouwingskosten hoeven te worden gemaakt.

Kostensoort 3: jaarlijkse frictiekosten dubbele huisvesting
Voor de latende organisaties zijn frictiekosten te voorzien, ofwel het risico dat zij het deel van de huidige werkplekken dat niet meer gebruikt gaat worden niet direct kunnen afstoten, verhuren dan wel voor ander gebruik kunnen inzetten. In lijn met de toelichting in bedrijfsplan versie 0.1 hanteren we als aanname dat de huidige kosten per werkplek bij alle deelnemers gemiddeld € 4.000,- zijn. In lijn met de indicatie van de gezamenlijke frictiekosten (zoals beschreven in hoofdstuk ‘Aanscherping werkvoorraad, financiën en besparingsdoelstelling’ van dit tussenrapport) hanteren we daarnaast de aanname dat zowel op de korte als op de lange termijn géén beheersmaatregelen zouden worden genomen.

Optie 1: relatief hoge kosten dubbele huisvesting. Voor optie 1 komen de jaarlijkse frictiekosten voor ‘dubbele huisvesting’ hiermee indicatief op € 196.000,- (49 centrale werkplekken * € 4.000,-).

Optie 2: gemiddelde kosten dubbele huisvesting. Voor optie 2 is dit indicatief € 132.000,- (33 centrale werkplekken * € 4.000,-.).

Optie 3: relatief lage kosten dubbele huisvesting. Voor optie 3 wordt dit indicatief € 64.000,- (16 centrale werkplekken * € 4.000,-).

Kostensoort 4: jaarlijkse reiskosten managers en medewerkers
Optie 1: relatief hoge reiskosten. Optie 1 is in lijn met de overige onderdelen van het bedrijfsplan versie 1 en voorziet in een bedrag van afgerond € 200.000,- voor de jaarlijkse vervoerskosten voor het primair proces.

Optie 2: gemiddelde reiskosten. Bij optie 2 valt het redelijkerwijs te verwachten dat medewerkers gemiddeld meer lokaal zullen werken en dat zij minder reiskostenvergoeding nodig hebben (een relatief zeer kleine groep zoals het management zullen juist hogere reiskosten maken). Het indicatief bedrag voor de jaarlijkse reiskosten ramen we op € 150.000,-.

Optie 3: relatief lage reiskosten. Bij optie 3 valt het redelijkerwijs te verwachten dat medewerkers nog meer lokaal zullen werken en dat zij nog minder reiskostenvergoeding nodig hebben (een relatief zeer kleine groep zoals het management zullen juist hogere reiskosten maken). Het indicatief bedrag voor de jaarlijkse reiskosten ramen we op € 100.000,-.

In tabel 1 vatten wij de uitkomsten van bovenstaande indicatieve vergelijking samen. Dit leidt tot de conclusie dat optie 1 het meest geschikt is om te hanteren als vertrekpunt bij de selectie van de alliantiepartner voor huisvesting, ICT en bedrijfsvoering.

OPTIES: VERHOUDING CENTRAAL/LOKAAL	AANTAL FLEXIBELE WERKPLEKKEN CENTRAAL/LOKAAL	*JAARLIJKSE KOSTEN DOOR MISLOPEN BESPARINGEN*	*JAARLIJKSE AFSCHRIJVING VOOR VERBOUWING*	*JAARLIJKSE FRICTIEKOSTEN DUBBELE HUISVESTING*	*JAARLIJKSE REISKOSTEN MANAGERS EN MEDEWERKERS*	TOTAAL JAARLIJKSE MEERKOSTEN
Optie 1: 75/25	49/16	*0*	*30.000*	*196.000*	*200.000*	**€ 426.000**
Optie 2: 50/50	33/32	*710.000*	*15.000*	*132.000*	*150.000*	**€ 1.007.000**
Optie 3: 25/75	16/49	*1.420.000*	*0*	*64.000*	*100.000*	**€1.584.000**

Tabel 1. Indicatie financiële implicaties van elk van de drie opties

Visie van het kabinet
In het wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer d.d. 14 september 2015 heeft de staatssecretaris de visie van het kabinet verwoord:

"De informatie die de laatste dagen via verschillende lobby's is gedeeld, heeft geen enkele invloed op het besluit dat ik reeds heb genomen en is voor mij derhalve niet relevant. De tweede vraag gaat over de kosten. Er zijn 26 omgevingsdiensten opgericht. Ze zijn vaak in één gebouw gekomen. Het gaat om 5.000 mensen die betrokken zijn bij het oprichten van omgevingsdiensten door heel Nederland heen. Er zijn enorme slagen gemaakt. Ik heb er een aantal bezocht. Het is niet anders voor de netwerkdiensten om diezelfde slag te maken richting het openbare lichaam dat op één locatie wordt ondergebracht, waarbij de medewerkers bij elkaar zitten als één entiteit. De kosten daarvan hangen af van de wijze waarop provincies en gemeenten het inrichten. Dat kan op een wat duurdere manier of wellicht op een goedkopere manier. Dat is volledig aan de provincies en de gemeenten die het betreffen. Maar die kosten zijn ook door de 26 andere omgevingsdiensten gemaakt.

En ja, als het systeem van netwerkdiensten waarvan medewerkers in de verschillende gemeentehuizen op hun eigen plek zitten met een dubbele pet op, anders ingericht moet worden, zullen daar kosten mee gemoeid zijn. “

Wij concluderen dat optie 1 het beste aansluit op de visie van het kabinet.

Conclusie
Op basis van zowel de kwalitatieve vergelijking vanuit het perspectief van de expertisegerichte organisatie, als de financiële vergelijking, als de visie van het kabinet concluderen wij dat optie 1 het meest ondersteunend is aan de expertisegerichte organisatie. Bij het selecteren van de alliantiepartner voor huisvesting, ict en bedrijfsvoering wordt deze optie dan ook als uitgangspunt genomen. Vanaf de fase van het selectieproces van de alliantiepartner wordt het huisvestingsconcept nader vormgegeven en uitgewerkt.