Provincie Zeeland
Abdij 6 4331 BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118 631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Gedeputeerde Staten

Provinciale Staten van de Provincie Zeeland
Postbus 6001
4330 LA MIDDELBURG

onderwerp	**kenmerk**	**behandeld door**	**Verzonden**
Beantwoording vragen frictiekosten overgang Brzo-taken	19424142	D. Minnema +31 118 631738	

Middelburg, 6 september 2019

Geachte voorzitter,

In uw commissievergadering van 30 augustus jl. heeft u ons voorstel Implementatie werkwijze uitvoering Brzo-taken besproken. Wij betreuren dat uw vragen tijdens de informatiebijeenkomst en in de commissie niet voldoende beantwoord konden worden. Wij hebben u toegezegd alle resterende vragen schriftelijk te beantwoorden. Onderstaand treft u de beantwoording van uw vragen aan. Wij verzoeken u deze te betrekken bij de behandeling van ons voorstel. Op 13 september is een extra commissie Ruimte gepland, waar ons voorstel, aangevuld met deze toelichtende antwoorden besproken kan worden. Graag zijn wij bereid om voorafgaand aan de commissie de beantwoording zo nodig nader technisch toe te lichten.

Naar aanleiding van diverse vragen en opmerkingen in de commissie lichten we nog graag de status van het gevraagde krediet van € 2,8 miljoen aan u toe. Het krediet van € 2,8 miljoen beschouwen wij als het maximale bedrag dat wij nu moeten reserveren voor de vergoeding van frictiekosten aan RUD Zeeland in verband met een vlotte en goede overgang van de BRZO uitvoering van RUD Zeeland naar DCMR.

Met de becijfering en beoordeling van frictiekosten door een onafhankelijke deskundige komen we onze plichten als deelnemer in de gemeenschappelijke RUD Zeeland naar de andere deelnemende Zeeuwse overheden zorgvuldig en vlot na. We zijn en blijven een betrouwbare deelnemer in de Zeeuwse omgevingsdienst. Daarbij hebben we als uitgangspunt gehanteerd dat kosten in redelijkheid worden vergoed èn voor zover daar ook in werkelijkheid sprake van is. Door de onafhankelijke en deskundige beoordeling kon relatief snel en doelmatig overeenstemming worden bereikt over een redelijk en maximaal inhoudelijk en financieel kader vooraf behorend bij de wettelijk verplichte overheveling van Brzo-taken van RUD Zeeland naar DCMR. Een langdurig en complex onderhandelingsproces tussen provincie en overige deelnemers is hiermee voorkomen. Met u zijn wij van mening dat kosten alleen worden vergoed voor zover daar in werkelijkheid ook sprake van is. Op voorhand is van werkelijke kosten sprake voor wat betreft de onderdelen projectkosten (totaal € 675.000) en de kosten die verband houden met het sociaal statuut (€ 227.000). Deze kosten zijn reeds gemaakt of worden gemaakt bij het ontslag van de betreffende medewerkers door de RUD Zeeland per 1 oktober aanstaande. Deze kosten zullen daarom direct en zonder voorbehoud aan RUD Zeeland worden vergoed. Ten aanzien van de overige kosten geldt dat wij deze aan de RUD vooruit zullen betalen.
Op basis van de jaarstukken zullen wij jaarlijks met de RUD bezien in hoeverre van frictiekosten in werkelijkheid ook sprake is geweest. Wanneer kosten daarbij in werkelijkheid lager zijn uitgevallen, gaan wij over de teruggave van dat deel met de RUD in overleg. Dit betekent dat bijvoorbeeld mogelijke dempingseffecten als gevolg van mogelijke toekomstige wijzigingen in de (dekking) van de overheadskosten van de RUD Zeeland alsnog terugvloeien naar de Provincie. Dit kan in twee gevallen optreden: de overhead van de RUD Zeeland wordt in werkelijkheid sneller afgebouwd dan nu in de berekening is voorzien dan wel worden er meer taken door RUD Zeeland uitgevoerd waardoor de

dekking voor de overhead toeneemt en het uurtarief daalt. De resultaten van de jaarlijkse beoordeling en afrekening zullen wij de komende jaren via de provinciale jaarrekening expliciet aan u verantwoorden.

De beantwoording van uw vragen hebben wij gerubriceerd naar drie thema's:

Thema 1: Waarom moet de BRZO uitvoering worden overgeheveld van RUD Zeeland naar DCMR en waarom moet de provincie frictiekosten vergoeden?
Thema 2: Hoe is het proces verlopen voor het bepalen van de maximale frictiekosten?
Thema 3: Inhoudelijke vragen met betrekking tot de frictiekosten
Per thema treft u onderstaand de beantwoording en een nadere toelichting aan.

I A Waarom moet de BRZO uitvoering overgeheveld van RUD Zeeland naar DCMR en waarom moet de provincie frictiekosten vergoeden ?
Velen van u hebben vragen gesteld over waarom taken moeten worden overgeheveld. Waar dienen de frictiekosten voor en waarom zijn dit kosten die wij als provincie zouden moeten dragen? Wat is onze verantwoordelijkheid en hoe zit het met de andere deelnemers in de gemeenschappelijke regeling? En ten slotte, hoe kijken Gedeputeerde Staten aan tegen de langere termijn toekomst van de RUD? Immers, dit besluit kan dan wel bijdragen om de Brzo-taken goed en kwalitatief goed te organiseren, maar hoe zit het met het toekomstperspectief van de andere taken die door de RUD worden uitgevoerd?

De wet (Besluit Omgevingsrecht) bepaalt dat de Brzo-taak moet worden uitgevoerd door een van de zes aangewezen Omgevingsdiensten in Nederland en dat het ondermandaat van DCMR naar RUD Zeeland niet langer is toegestaan. Gedeputeerde Staten mandateert de bevoegdheid voor de Brzo-taken naar DCMR. De DCMR verleende vervolgens ondermandaat aan RUD Zeeland. Voor Zeeland is de Brzo-omgevingsdienst de DCMR. Het Rijk heeft dit besloten omdat de Brzo-taken dermate specialistisch zijn, dat het voor de kwaliteit goed is dat dit werk geconcentreerd wordt. Zeker voor Zeeland als tweede risicogebied van Nederland is het van groot belang dat de Brzo-taken kwalitatief goed, bestendig en kosteneffectief uitgevoerd worden. Veiligheid en gezondheid staat in Zeeland voorop.

Dit betekent evenwel dat de RUD Zeeland deze taak niet langer mag uitvoeren. Bij het wegvallen van deze taak bij RUD Zeeland ontstaan frictiekosten. Deze worden voor een groot deel veroorzaakt doordat de dekking voor de overhead vermindert. Consequentie hiervan is dat de overheadkosten moeten worden verdeeld over minder uren productie, met als gevolg dat het uurtarief stijgt. De Gemeenschappelijke Regeling RUD Zeeland bepaalt dat de partij die taken weghaalt bij de RUD (er dus verantwoordelijk voor is) deze effecten tijdelijk dempt voor de overige deelnemers. De RUD krijgt dan de tijd om de vaste overhead af te bouwen of om meer taken uit te gaan voeren. Beoogd effect is dat de andere deelnemers niet met stijgende uurtarieven voor de uitvoering van hun taken worden geconfronteerd. KPMG heeft de duur van de compensatie, 5 jaar, bepaald op basis van redelijkheid en ervaring bij andere overheidsorganisaties. De variabele overhead wordt in 1 jaar afgeschaald.

I B De toekomst
Ondanks het wegvallen van de Brzo-taak bij RUD Zeeland, heeft RUD Zeeland expliciet aangegeven te kunnen blijven voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de resterende werkzaamheden. De robuustheid, kwaliteit en de toekomst van RUD Zeeland is voor ons belangrijk en zal daarom steeds gespreksonderwerp zijn in overleggen met de overige deelnemers van RUD Zeeland. Zo zullen de komende periode dossiers als het overdragen van BRIKS taken naar RUD Zeeland en de evaluatie van PxQ op de agenda staan. Daarnaast zullen wij starten met het opstellen van een lange termijnperspectief waarbij een verkenning naar het verder versterken van RUD Zeeland door het inbrengen van extra formatie onderdeel is. Te denken valt aan de overdracht van taken op het gebied van BRIKS, natuur en ondermijning.

II Hoe is het proces verlopen voor het bepalen van de maximale frictiekosten ?
De tweede groep vragen gaan over het proces. Hoe is dit resultaat tot stand gekomen? Wat waren de uitgangspunten en waarom heeft RUD Zeeland in samenspraak met ons onafhankelijke deskundigheid ingehuurd? Wat was precies de opdracht van KPMG? En ook op welke wijze was de informatie voorziening richting KPMG georganiseerd?

Het proces startte met de inwerkingtreding op 1 juli 2017 van het Besluit Omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Naar aanleiding van dit besluit hebben wij de bevoegdheid

van de directeur van de DCMR om ondermandaat aan RUD Zeeland te verlenen geschrapt. Vanaf dat moment wordt gewerkt met een tijdelijke werkwijze. Tegelijk is gestart met het onderzoeken en ontwikkelen van een definitieve werkwijze die binnen het wettelijk kader past. Wij hebben u hierover op 20 juni 2017 geïnformeerd.

Het onderzoeken en ontwikkelen van een definitieve werkwijze hebben wij gedaan in twee scenario's. Het eerste scenario (A) houdt in dat de DCMR de RUD Zeeland inhuurt voor de Brzo taak. Het tweede scenario (B) houdt in dat dat de DCMR de Brzo taak volledig uitvoert met (RUD) medewerkers die in dienst zijn of komen van de DCMR. De RUD blijft in scenario B de niet-Brzo taken wel voor de Provincie uitvoeren. Ook treedt de Provincie niet uit de Gemeenschappelijke Regeling van RUD Zeeland. Uitgangspunt voor de nieuwe werkwijze is hierbij dat de directeur van de DCMR haar verantwoordelijkheden waar kan maken, de sturing centraal plaatsvindt vanuit de DCMR en dat de BRZO taken door medewerkers die in dienst zijn van de RUD Zeeland kunnen worden uitgevoerd. Tijdens het onderzoeken van de nieuwe werkwijze is gebleken dat de eerste twee uitgangspunten op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat het personeel in dienst kan blijven van RUD Zeeland.

Vervolgens hebben wij beide scenario's afgezet tegen het maatschappelijke belang van een schoon en veilig Zeeland, ons belang als bevoegd gezag voor de Brzo taken (kwalitatief goede, bestendige en kosteneffectieve uitvoering van de Brzo taken), ons belang als eigenaar van RUD Zeeland (continuïteit en robuustheid) en ons belang bij werkgelegenheid in Zeeland.
Daarom hebben wij op 4 september 2018 besloten dat de DCMR de Brzo taak volledig gaat uitvoeren met (RUD) medewerkers die in dienst zijn of komen van de DCMR. Consequentie van dit besluit was een reorganisatie bij RUD Zeeland tot gevolg, waarbij we hebben geconformeerd aan de afspraken uit de Gemeenschappelijke Regeling RUD Zeeland. Op 4 september 2018 hebben wij u daar schriftelijk over geïnformeerd. Op 5 oktober 2018 hebben wij hierover een informatiebijeenkomst voor uw Staten georganiseerd.

Eind oktober 2018 is de implementatie van de gekozen, nieuwe werkwijze van start gegaan.
Hierbij zijn de volgende voorwaarden en uitgangspunten door de Provincie, RUD Zeeland en DCMR gehanteerd. De Gemeenschappelijke Regeling (GR) RUD Zeeland is hiervoor een belangrijk kader.

1. Er blijft een robuuste RUD Zeeland
2. Er vallen geen ontslagen
3. Standplaats van de betrokken medewerkers blijft Terneuzen of in ieder geval in Zeeland
4. Zo weinig mogelijk impact voor de betrokken medewerkers
5. Frictiekosten worden geminimaliseerd waarbij een onafhankelijke derde de frictiekosten opstelt.

Om de geformuleerde uitgangspunten te borgen in het proces en resultaat, is een directieoverleg ingesteld. Dit overleg bestaat uit de directeuren van RUD Zeeland, DCMR en Provincie. Vanuit dit overleg werden de besturen van de RUD, DCMR en Provincie geïnformeerd en is om besluitvorming gevraagd aan de besturen van RUD Zeeland en aan ons college.
Conform de uitgangspunten van de GR RUD Zeeland, maar ook conform onze wens, is een onafhankelijke partij ingeschakeld om de frictiekosten op te stellen. Hierover hebben wij u op 5 februari 2019 geïnformeerd.
Bij het selecteren van de onafhankelijke partij, zijn drie offertes opgevraagd. KPMG kwam daaruit als beste naar voren. De vraagstelling aan KPMG was:

- Wat zijn de frictiekosten die volgen uit de overdracht van de Brzo-taken van RUD Zeeland aan de DCMR?
- Wat zijn de minimale frictiekosten?
- Hoe kunnen de uitkomsten worden gepresenteerd ten behoeve van besluitvorming?

In de maanden na opdrachtverstrekking aan KPMG is veel informatie verzameld en verstrekt. Wij hebben gedurende dit proces geen redenen gehad om de twijfelen aan de geleverde informatie. In de maanden april en mei zijn de verschillende uitkomsten en concepten aan ons gerapporteerd en besproken. Uw Staten zijn op 7 juni 2019 op basis van die conceptuitkomsten geïnformeerd dat de frictiekosten in ieder geval een getal van 'zes nullen' zal zijn. In de weken daarna werden de laatste posten uitgewerkt en is het rapport definitief gemaakt. Op 1 juli 2019 heeft het Algemeen Bestuur van RUD Zeeland het KPMG rapport vastgesteld. Op 4 juli 2019 heeft de RUD Zeeland ons verzocht de frictiekosten te vergoeden.

Mocht uw Staten besluiten om de frictiemiddelen niet beschikbaar te stellen, dan kan ons besluit van 13 augustus 2019 om deze middelen wel te vergoeden niet uitgevoerd worden. Dan zal er opnieuw overleg moeten zijn met het bestuur van RUD Zeeland. Mogelijk begint de RUD een juridische procedure tegen de Provincie. Wij vinden het onwenselijk om in een dispuut terecht te komen met een mede-overheid waar wij zelf mede-eigenaar van zijn.

III Inhoudelijke vragen met betrekking tot de frictiekosten
Het derde thema betreffen de inhoudelijke vragen die gaan over de frictiekosten. Hieronder beantwoorden wij deze vragen puntsgewijs.

Scenario's
Met betrekking tot uw vragen over het minimale en maximale scenario is met name de termijn waarop overhead wordt afgebouwd van groot belang. De scenario's zijn dus gekoppeld aan de tijd.
In het hiervoor geschetste proces is als uitgangspunt afgesproken om tot een redelijke vergoeding van frictiekosten te komen. KPMG heeft op basis van redelijkheid en ervaring bij andere overheidsorganisaties een lineaire afbouw in 5 jaar vastgesteld.

Onderbouwing overhead van RUD Zeeland
U heeft gevraagd naar de onderbouwing van de opgevoerde posten voor overhead en de relatie met de totale overheadkosten uit de begroting 2019 van RUD Zeeland. Dit lichten wij hieronder toe. Als bijlage treft u een totaal overzicht aan van de posten met bijbehorende bedragen aan.

Vertrekpunt voor het bepalen van het schaalnadeel overhead is de begroting 2019. Dit betreft een bedrag van € 4,7 miljoen euro. Dit overheadsbedrag drukt voor 22% op BRZO taken, uitgaand van de totaal aantal directe (gerealiseerde) uren BRZO t.o.v. het totaal aantal directe uren. Hieruit volgt dat het aandeel Bzro gerelateerde overhead een bedrag van ca. 1 miljoen euro betreft. Dit bedrag bestaat deels uit variabele kosten (€ 451.244), deels uit vaste kosten (€ 594.573). Voor wat betreft de variabele kosten is afgesproken dat deze niet in de frictiekosten worden betrokken, omdat deze op korte termijn volledig afgebouwd kunnen worden. De vaste kosten van € 594.573 zijn als basis genomen voor het schaalnadeel overhead zoals opgenomen in het KPMG rapport. Onderstaande tabel onderbouwt deze bedragen.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totaal
Afschaalpercentage	100,00%	83,33%	66,67%	50,00%	33,33%	16,67%	
basis schaalnadeel overhead (incl. inflactie 2,4%)	594.573	608.843	623.455	638.418	653.740	669.430	
Berekend schaalnadeel overhead	**123.000**	**507.000**	**416.000**	**319.000**	**218.000**	**112.000**	**1.695.000**

Projectkosten en inwerken
De projectkosten bestaan uit eenmalige kosten die gemaakt zijn om de overheveling van taken uit te voeren, zoals het inhuren van personeel, inwerken van personeel, eenmalige investeringen in bijvoorbeeld dossiers en systemen en een post onvoorzien. Het verschil aan inzet tussen DCMR (€ 167.000) en RUD (€ 508.000) kan verklaard worden doordat de RUD veel voorbereidend werk heeft uitgevoerd zoals het inwerken van personeel voor DCMR. In dit geval heeft de RUD deze kosten opgevoerd omdat het personeel daar nog in dienst is. Voor de totaalkosten maakt het niet uit welke partij de kosten opvoert, de werkzaamheden zijn noodzakelijk en worden door ons vergoed.
De projectkosten zullen worden afgerekend op basis van nacalculatie.

Het plaatsen van een scheidingswand
Zoals we eerder in deze brief hebben aangeven, willen wij alleen werkelijk gemaakte kosten vergoeden. Als DCMR en RUD Zeeland aangeven dat de wand niet langer noodzakelijk is, dan wordt de wand niet gerealiseerd en betaalt de Provincie er niet voor.

Het houden van een afscheidsfeest
Ook voor het afscheidsfeest geldt hetzelfde principe als voor het plaatsen van een scheidingswand. Er wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten. Bij het berekenen van het opgenomen bedrag in de KPMG rapportage is uitgegaan van interne spelregels voor afscheid van medewerkers van RUD Zeeland.

Het sociaal plan
De RUD Zeeland heeft als huidig werkgever de wettelijke verantwoordelijkheid voor het opstellen van het sociaal plan. Een sociaal plan is verplicht bij een dergelijke reorganisatie. Het sociaal bevat de volgende elementen:

Proportionele gratificaties ambtsjubilea	€ 22.000
Plaatsingscommissie	€ 22.000
Functie- en persoonsgebonden toelagen	€ 23.000
Kosten voor fase 2 (herinrichting achterblijvende organisatie)	€ 100.000 (inschatting)
Kosten afscheidsbijeenkomst RUD	€ 10.000
Compensatie toelagen en vakantie-/compensatieverlof	€ 50.000 (inschatting)

Omdat er met inschattingen gewerkt is, wordt gerekend met 5% onvoorziene kosten.

Contracten RUD Zeeland met de gemeente Terneuzen
De RUD Zeeland heeft met de gemeente Terneuzen twee overeenkomsten: een huisvestingsovereenkomst en een voor de ondersteunende diensten op het gebied personeel en organisatie, financiën en administratieve organisatie en inkoop, ICT, communicatie, juridische expertise, voor niet reguliere werkzaamheden op het terrein van bezwaar en beroep en facilitaire ondersteuning. De Provincie is hierin geen contractpartij. Alleen het huisvestingsdeel gaat over naar de DCMR. Daar ondervindt de gemeente geen nadeel van. DCMR zal echter geen ondersteunende diensten afnemen van de gemeente Terneuzen. DCMR levert deze dienst vanuit de eigen organisatie. Op dit onderdeel krijgt de gemeente Terneuzen wel te maken met frictiekosten. Het is dus niet zo dat de DCMR minder betaalt voor huisvesting aan de gemeente Terneuzen. Het verschil zit in de diensten die de DCMR niet afneemt.

Teruggave van € 500.000 door DCMR
Omdat de RUD in 2019 minder kan doorbelasten aan DCMR, geeft DCMR € 500.000 terug aan de Provincie. Hierover is een afspraak gemaakt. Het bedrag kan daardoor niet hoger of lager worden. Met ingang van 1 oktober 2019 verrekenen wij tekorten of overschotten niet elk jaar, maar sturen we er op dat het saldo van tekort en overschot eens in de vier jaar 0 bedraagt.

Wordt de bijdrage aan RUD Zeeland en DCMR gezien als subsidie?
De werkzaamheden van de RUD en de DCMR betreffen taken die zij uitvoeren op basis van een wettelijk voorschrift. De subsidietitel is hierop niet van toepassing (conform AWB 4.21, lid 3).
De strekking van artikel 4.51 Awb is dat partijen alleen met inachtneming van een redelijke termijn bijdragen kunnen afbouwen.

Kostenontwikkeling uitvoering Brzo-taken
Onderstaand hebben wij de kostenontwikkeling van de afgelopen jaren in beeld gebracht voor de uitvoering van de Brzo-taken.

Jaar	Structureel	Incidenteel
2017	€ 2.420.000	€ 170.000
2018	€ 2.440.000	€ 270.000
2019	€ 2.990.000	€ 227.000

De kosten 2017 en 2018 zijn gebaseerd op de begroting PxQ van de RUD Zeeland. Gegevens vóór 2017 zijn niet beschikbaar omdat kentallen voor BRZO op basis van PxQ pas sinds 2017 beschikbaar zijn. De structurele kosten 2019 betreffen de gegevens uit het door ons vastgestelde werkplan BRZO met DCMR. De gestegen kosten in 2019 kunnen worden verklaard omdat aanvullende middelen nodig zijn om de DCMR te laten voldoen aan het vereiste kwaliteitsniveau. Dit is reeds door u besloten, en staat los van besluitvorming omtrent de frictiekosten.

De incidentele kosten zijn kosten die wij hebben betaald voor opleiding Brzo en extra inhuur als gevolg van de opleiding. Daarnaast zijn er kosten gemaakt voor prioritaire dossiers.

Wij verzoeken u onze toelichtende brief te betrekken bij de behandeling van het Statenvoorstel Frictiekosten Implementatie werkwijze uitvoering Brzo-taken in de commissie Ruimte op 13 september 2019 en dit Statenvoorstel ter besluitvorming te agenderen voor uw Statenvergadering van 20 september 2019.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlage: 1