

# RAPPORT GESCHILLENCOMMISSIE

**Frictie- en transitiekosten Brzo-taken RUD-Zeeland naar DCMR**

Definitieve versie: 07-06-2021



Letty Demmers

Joan de Visser

Tjeerd van der Wal

Ondersteuning: Sophie Guiljam

# Voorwoord

Op grond van het Rijksbesluit Omgevingsrecht was het door mandateren van de verantwoordelijkheid van de BRZO-taken van de DCMR naar de RUD Zeeland niet langer toegestaan. Dit leidde tot een besluit van de Provincie om deze BRZO taken weg te halen bij de RUD Zeeland en rechtstreeks onder te brengen bij de DCMR. Dit besluit, wat als consequentie heeft dat circa 17 fte elders worden ondergebracht, veroorzaakt frictiekosten voor de RUD Zeeland. Volgens afspraak tussen de betrokken partijen zijn deze frictiekosten in beeld gebracht door een externe partij, KPMG. Alle betrokken partijen hebben met het rapport ingestemd.

Op 20 september 2019 heeft Provinciale Staten het budget voor de transitie, zoals door KPMG vastgesteld, beschikbaar gesteld. Provinciale Staten heeft echter, middels het indienen van een amendement, het besluit zodanig gewijzigd dat in een opdracht is weggelegd dat actief kansen benut moeten worden om de reductie van de frictiekosten te bewerkstelligen. Als eerste mogelijkheid werd genoemd het niet invullen van een vacature. Maar dat is volgens de RUD Zeeland geen optie.

Aan de commissie, samengesteld uit Joan de Visser en Tjeerd van der Wal, voorzitter Letty Demmers en met ondersteuning van Sophie Guiljam, is gevraagd om de mogelijkheid te onderzoeken om minnelijk tot een oplossing te komen. Het alternatief, het gaan naar de rechter, wordt door beide partijen als niet wenselijk gezien.

Om het onderzoek te kunnen doen hebben wij de relevante documentatie gelezen en gesprekken gevoerd. De commissie dankt beide partijen voor het ter beschikking stellen van de documenten en voor het open gesprek dat wij met beide partijen hebben gehad.

Wij spreken de verwachting uit dat de aanbevelingen die voortkomen uit ons onderzoek de mogelijkheid bieden om weer in gesprek te gaan. Om gezamenlijk tot een besluit te komen over de wijze die enerzijds recht doet aan de wens om te bouwen aan een RUD, Omgevingsdienst, die in staat wordt gesteld de vele vragen die op gemeenten, waterschap en provincie afkomen op het gebied van milieu kwalitatief op een goed niveau uit te voeren, en anderzijds recht te doen aan de politieke wens om zorgvuldig om te gaan met publieke middelen.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	1
1. Inleiding .....	3
1.1 Aanleiding.....	3
1.1.1 Opstellen liquidatieplan .....	3
1.1.2 Besluit uittreding .....	3
1.1.3 Aanleiding van het dispuut.....	4
1.2 Het probleem .....	4
1.2.1 Probleemstelling:.....	5
1.3 Het doel .....	5
1.3.1 Rol van de geschillencommissie .....	5
1.3.2 Doelstelling.....	5
1.4 Aanpak.....	6
1.4.1 Rolverdeling.....	6
1.4.2 Ontvangen stukken.....	6
1.4.3 Aannames .....	7
1.4.4 Risico's .....	7
2 Analyse .....	8
2.1 Overdracht Brzo-taken .....	8
2.1.1 De scenario's en afwegingen overdracht Brzo-taken.....	8
2.1.2 Een robuuste RUD Zeeland.....	9
2.1.3 Geen bezwaren.....	9
2.1.4 Procedure na het besluit .....	10
2.2 De frictie- en transitiekosten.....	11
2.2.1 Snellere afbouw overhead .....	11
2.2.2 Uitbreiding van taken .....	12
2.3 Huidige situatie.....	14
2.4 Rollen en acties .....	14
2.4.1 Acties voor de RUD-Zeeland.....	14
2.4.2 Acties Provincie Zeeland.....	15
2.5 Gevolgen.....	15
2.5.1 Media-aandacht .....	15
2.5.2 Vertrouwen .....	15
3 Aanbevelingen en conclusie .....	16
4 Bijlagen .....	18
Bijlage 1 Feitenrelaas en relevantie ontvangen stukken.....	18
Bijlage 2 In de media .....	22

# 1. Inleiding

Op 1 juli 2017 is het gewijzigde Besluit Omgevingsrecht (Bor) in werking getreden. Dit besluit bepaalt dat de Brzo-taken in Zeeland moeten worden uitgevoerd door de wet aangewezen Brzo Omgevingsdiensten DCMR. In september 2018 hebben Gedeputeerde Staten (GS) besloten dat ze de Brzo-taken daadwerkelijk onderbrengen bij DCMR en dat het personeel van RUD Zeeland, dat belast is met deze taken, overgaat naar DCMR. DCMR zal het personeel huisvesten in Terneuzen.

## 1.1 Aanleiding

Voor de overdracht van Brzo-taken is een reorganisatie bij RUD Zeeland vereist. Bij de reorganisatie treden frictie- en transitiekosten op. Bij de bepaling van deze kosten is door de Provincie Zeeland en de RUD Zeeland de Dienstverleningshandvest (DVO) 2013 van toepassing verklaard. In artikel 6 staan de voorwaarden aan vermindering van het takenpakket van de RUD Zeeland. Volgens artikel 3 lid 1g vallen de Brzo-taken onder het basistakenpakket.

Een verzoek tot vermindering van het basistakenpakket wordt door het Algemeen Bestuur (AB) van de RUD Zeeland in behandeling genomen als partiële uittreding (zie: artikel 6, lid 2) als bedoeld in artikel 53 van de Gemeenschappelijke regeling RUD Zeeland. Datzelfde artikel 53 bepaalt in lid 3 en 4 dat:

- een onafhankelijke derde een liquidatieplan opstelt;
- dat de Provincie Zeeland op grond van dit liquidatieplan besluit of daadwerkelijk tot uittreding wordt overgegaan (met toestemming van het vertegenwoordigend orgaan als bedoeld in artikel 73 lid 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen).

### 1.1.1 Opstellen liquidatieplan

Adviesbureau KPMG heeft, als onafhankelijke derde, de frictie- en transitiekosten objectief in beeld gebracht. Dit is conform artikel 53 lid 3. De aanwijzing van en opdracht aan deze onafhankelijke derde om een liquidatieplan op te stellen gebeurde in goed overleg tussen de Provincie Zeeland en RUD Zeeland. Dit blijkt met name uit het gezamenlijk opgestelde plan van aanpak 'vaststellen frictiekosten overdracht Brzo taken'. De keuzes voor de partij KPMG, de opdrachtformulering en het bepalen van de belangrijkste uitgangspunten zijn gezamenlijk gemaakt. Het KPMG rapport is opgeleverd op 13 juni 2019. RUD Zeeland en GS stemmen in met het KPMG rapport. Op 1 juli 2019 is het rapport vastgesteld in het AB RUD Zeeland. Op 4 juli 2019 heeft de RUD Zeeland de Provincie verzocht deze frictiekosten te vergoeden.

### 1.1.2 Besluit uittreding

Volgens artikel 53 lid 4 besluit de uittredende partij, namelijk de Provincie Zeeland, vervolgens op grond van het opgestelde liquidatieplan of daadwerkelijk tot uittreding wordt overgegaan. Er zijn hierbij twee opties:

- |                      |   |
|----------------------|---|
| <b>Eerste optie:</b> | Uittreding conform het liquidatieplan, opgesteld door de derde KPMG |
| <b>Tweede optie:</b> | Er wordt niet overgegaan tot uittreding                             |

Op 13 augustus 2019 doet de GS vanuit een positieve grondhouding in een brief het statenvoorstel aan de Provinciale Staten (PS) om een budget beschikbaar te stellen van maximaal €2,8 miljoen euro. In deze brief verwijst GS naar de toezegging om de kosten zoals bepaald in het KPMG rapport in redelijkheid te vergoeden conform de uitgangspunten voor onderhavige gevallen van de Gemeenschappelijke Regeling RUD Zeeland en conform artikel 4:51 van Algemene wet bestuursrecht waarin staat dat partijen met inachtneming van een redelijke termijn bijdragen kunnen afbouwen. Het

statenvoorstel is op 30 augustus 2019 besproken in de commissievergadering Ruimte. De vragen van PS aan GS die tijdens de commissievergadering niet voldoende beantwoord konden worden, zijn op 6 september 2019 schriftelijk beantwoord. In deze brief wordt een belangrijke toon gezet voor de aanleiding van het instellen van de Geschillencommissie Fricatiekosten. Het krediet van € 2,8 miljoen wordt door GS beschouwd als het maximale bedrag dat ze moeten reserveren voor de vergoeding van frictie- en transitiekosten aan RUD Zeeland. Jaarlijks wordt bezien of de frictiekosten in werkelijkheid lager zijn uitgevallen en welk bedrag met de Provincie wordt verrekend.

Mogelijke dempingseffecten van de frictiekosten zijn:

- De overhead van de RUD Zeeland wordt in werkelijkheid sneller afgebouwd dan nu in de berekening is voorzien;
- Er worden meer taken door RUD Zeeland uitgevoerd, waardoor de dekking voor de overhead toeneemt en het uurtarief weer daalt.

Op 20 september 2019 hebben Provinciale Staten besloten om het benodigde budget (€ 2,8 miljoen) voor deze transitie beschikbaar te stellen. De projectkosten en kosten die samenhangen met het sociaal plan worden per ommekeer betaald. De frictiekosten worden jaarlijks als voorschot aan RUD Zeeland beschikbaar gesteld. Op basis van de werkelijke frictiekosten wordt jaarlijks de definitieve eindafrekening opgesteld. Het krediet is dan ook formeel verleend.

### 1.1.3 Aanleiding van het dispuut

Op 24 september 2019 heeft GS de RUD Zeeland over het door PS genomen besluit geïnformeerd. In deze brief wordt een element van de frictiekosten benoemd die volgens de Provincie een mogelijkheid is om de overhead versneld af te bouwen: het niet volledig openstellen van de vacature 'Afdelingshoofd Toezicht en Handhaving'. Deze vacature is opengesteld op 13 september 2019 en de sollicitatieperiode sloot op 11 oktober 2019.

De directe aanleiding van het dispuut noemt GS in deze brief aan de RUD Zeeland:

*“Door deze keuze [het openstellen van de vacature] geeft u volgens ons nu geen invulling aan onze verwachting dat u de overhead van uw organisatie aanpast aan de nieuwe situatie. Van u vernemen we graag uw overwegingen om de genoemde vacature op deze wijze open te stellen. Vooralsnog zijn wij van mening dat deze kosten geen onderdeel meer uitmaken van de door de provincie te betalen frictiekosten.”*

Provincie is akkoord met de bepaling van de frictie- en transitiekosten, maar de besluitvorming wordt geblokkeerd door de voorwaarde om kosten versneld af te bouwen. Hierbij duiden ze op de besparing op het management.

## 1.2 Het probleem

In de periode vanaf 24 september 2019 tot en met 7 april 2020 is er op ambtelijk en bestuurlijk niveau gesproken tussen de RUD Zeeland en de Provincie Zeeland over de wijze van afrekening van de frictiekosten. Uit de brief van GS aan PS van 7 april 2020 blijkt dat RUD Zeeland en de Provincie Zeeland bijna volledig tot overeenstemming gekomen zijn.

Er is geen overeenstemming over de versnelde afbouw van overhead door het niet volledig invullen van vacatures die ontstaan binnen de overhead. De Provincie Zeeland vindt, ondanks haar instemming met het rapport in juni 2019, dat er een onjuiste aanname is gedaan door KPMG. Namelijk dat de salariskosten van het management een vaste component betreft waarop geen bezuiniging mogelijk is. Zij zijn van mening dat deze kosten geen onderdeel meer uitmaken van de door de provincie te betalen

frictiekosten. De RUD Zeeland vindt de frictiekosten zoals vastgesteld in het KPMG rapport leidend, omdat deze zijn berekend volgens het proces zoals vastgelegd in de DVO.

### 1.2.1 Probleemstelling:

Over de versnelde van de frictiekosten is tot op heden geen overeenstemming bereikt. De vraagstelling bij de start van de geschillencommissie is:

*Moeten vacatures binnen de overhead van de RUD Zeeland leiden tot een vermindering van de door de Provincie Zeeland te betalen frictiekosten?*

## 1.3 Het doel

Op 28 mei 2020 stelt het DB aan het AB voor om een geschillenprocedure in te stellen, bestaande uit een commissie van deskundigen. Het DB verwijst hierbij naar artikel 13 van de DVO 2018. Lid 1 en 2 stellen dat beide partijen, namelijk RUD Zeeland en Provincie Zeeland, zich inspannen om het dispuut minnelijk met elkaar op te lossen. Indien een minnelijke oplossing niet wordt bereikt, wordt het geschil voorgelegd aan het AB van de RUD Zeeland. Pas als met toepassing van dit tweede lid een minnelijke oplossing niet wordt bereikt, leggen beide partijen het geschil voor aan een commissie van deskundigen.

Op 6 juli 2020 stemt het AB in met het voorstel een geschillenprocedure in te stellen van commissie van deskundigen. De RUD Zeeland en Provincie Zeeland hebben elk een deskundige aangewezen en de aangewezen leden hebben samen de derde deskundige als voorzitter van de commissie aangewezen. In januari 2021 is de geschillencommissie gestart.

### 1.3.1 Rol van de geschillencommissie

In de DVO 2018 (artikel 13 lid 3, 4 en 5) wordt de rol van de geschillencommissie beschreven. De commissie brengt een niet bindend advies uit. Op basis van het advies van de geschillencommissie hervatten de RUD Zeeland en Provincie Zeeland het overleg in een streven tot een minnelijke oplossing te komen. Wanneer een van beide partijen van oordeel is dat deze poging faalt, kan zij een procedure aanspannen bij de rechtbank te Breda.

Beide partijen RUD Zeeland en Provincie Zeeland hebben de wens uitgesproken een gerechtelijke procedure te voorkomen. Daarom legt de geschillencommissie een basis om weer met elkaar in gesprek te gaan. Uitgangspunt is dat er bij beide partijen het vertrouwen is dat via deze weg van het gesprek een aanvaardbare oplossing tot stand komt.

Hoewel de commissie een niet bindend advies uitbrengt, **vraagt zij nadrukkelijk uitvoering te geven aan dit adviesrapport.**

- ✓ Gezien het bestuurlijke profiel van de geschillencommissie mag van beide partijen het juiste commitment worden verwacht.
- ✓ Gezien de impact op de robuustheid en toekomst van de RUD Zeeland, is het opvolgen van het advies van belang.

### 1.3.2 Doelstelling

De geschillencommissie komt, naast formeel-juridische aspecten, tot een alleszins redelijk oordeel. Moeten de vacatures binnen de overhead van de RUD Zeeland leiden tot een vermindering van de door de Provincie Zeeland te betalen frictiekosten? Of is er andere manier om recht te doen aan de Staten tot versnelde afbouw?

Dit advies legt de basis om in gezamenlijke verantwoordelijkheid van de RUD Zeeland en Provincie Zeeland weer met elkaar in gesprek te gaan tot het komen van een aanvaardbare oplossing.

### **De geschillencommissie heeft als doel:**

*Tussen RUD Zeeland en Provincie Zeeland het vertrouwen te herstellen, transparantie over het dispuut te creëren en met een redelijk oordeel te komen waarmee het gesprek tussen partijen in het tweede kwartaal van 2021 wordt hervat.*

## 1.4 Aanpak

De eerste stap is om grip te krijgen op de feiten. Welke stappen zijn gezet en hoe is het dispuut tot stand gekomen? Hierbij worden de ontvangen stukken gebruikt. Ontbrekende stukken worden opgevraagd.

Vervolgens voeren we een inhoudelijke en procesanalyse uit om grip te krijgen op de context en gewenste situatie. Wat hadden beide partijen kunnen en moeten doen, waarom is dit niet gedaan, en wat zijn mogelijke vervolgstappen om tot een oplossing te komen?

Tijdens de analyse zullen vragen naar voren komen. Met beide partijen wordt een afspraak gemaakt om deze vragen te bespreken. De vragen worden vooraf aan beide partijen toegestuurd: de mogelijkheid op een goede voorbereiding komt de diepgang van het gesprek ten goede.

Beide betrokken partijen worden door de commissie in de gelegenheid gesteld hun standpunten en overwegingen toe te lichten en desgewenst aanvullende documentatie te verstrekken.

Op basis van de inhoudelijke en procesanalyse komt de geschillencommissie tot een oordeel. Het eindrapport wordt voorgelegd aan beide partijen RUD Zeeland en Provincie Zeeland.

### 1.4.1 Rolverdeling

<i>Naam</i>	<i>Rol geschillencommissie</i>
<i>Mevr. A.M. (Letty) Demmers</i>	Lid geschillencommissie - Voorzitter
<i>Dhr. J. (Joan) de Visser</i>	Lid geschillencommissie – O.a. uitvoeren proces analyse
<i>Dhr. T. (Tjeerd) van der Wal</i>	Lid geschillencommissie - O.a. Inhoudelijke analyse
<i>Mevr. S. (Sophie) Guiljam</i>	Projectondersteuning

### 1.4.2 Ontvangen stukken

De geschillencommissie heeft 18 stukken ontvangen en gebruikt om tot een redelijk oordeel te komen (in chronologische volgorde opgesomd):

Stuk 1. Dienstverleningshandvest 2013

Stuk 2. PxQ rapport | versie 23 augustus 2016 (AB 20 maart 2017)

Stuk 3. Dienstverleningshandvest 2018

Stuk 4. Stukken behorende bij KPMG rapport:

- a. Plan van aanpak vaststellen frictiekosten overdracht BRZO taken
- b. Rapportage frictie- en transitiekostenbepaling Brzo-taken RUD naar DCMR | KPMG | (13-06-2019)

Stuk 5. Amendement m.b.t. Implementatie werkwijze uitvoering Brzo-taken

Stuk 6. GS brief aan PS | Implementatie werkwijze Brzo | 19421766 (13-08-2019)

Stuk 7. Statenvoorstel | Implementatie werkwijze uitvoering Brzo-taken (20-09-2019)

- Stuk 8. GS brief aan PS | Beantwoording vragen frictiekosten overgang Brzo-taken | 19424142 (06-09-2019)
- Stuk 9. GS brief aan RUD Zeeland | Frictiekosten overheveling Brzo-taken | 19425624 (24-09-2019)
- Stuk 10. Brief gemeente Terneuzen aan AB RUD Zeeland | Frictiekosten overgang Brzo-taken | 285909 (09-01-2020)
- Stuk 11. Brief GS aan PS | Afrekening frictiekosten overgang Brzo werkzaamheden | 20011306 (07-04-2020)
- Stuk 12. Brief GS aan RUD Zeeland | Bepaling werkelijke project- en frictiekosten overgang Brzo werkzaamheden | 20011307 (07-04-2020)
- Stuk 13. Voorstel AB | Geschil provincie afrekening frictiekosten vergoeding (28-05-2020)
- Stuk 14. Notulen Algemeen Bestuur | Locatie waterschap Middelburg (06-07-2020)
- Stuk 15. Evaluatie PxQ-systematiek | Berenschot (06-11-2019)
- Stuk 16. Addendumbrief 'Overzicht mutaties bijdragen deelnemers' aanvullend op 'Rapportage frictie- en transitiekostenbepaling BRZO taken RUD naar DCMR' d.d. 13 juni 2019
- Stuk 17. Toekomstvisie OD Zeeland 2021 – 2024 (concept)
- Stuk 18. Uitwerking frictiekostenvergoeding provincie

### 1.4.3 Aannames

- De ontvangen stukken zijn betrouwbaar en correct opgesteld (met de kennis en inzichten van toen)
- Beide partijen RUD Zeeland en Provincie Zeeland willen een gerechtelijke procedure voorkomen en hebben dan ook het juiste commitment om met het advies in dit rapport aan de slag te gaan.
- Beide partijen streven ernaar het onderlinge vertrouwen en de relatie te herstellen al dan niet te hervatten. Dit komt de samenwerking ten goede.

### 1.4.4 Risico's

- RUD Zeeland is voor deelnemende instanties nu vooral een discussie over prijs (zoals de tarieven en aantal productieve en niet-productieve uren). De discussie moet in plaats daarvan gaan over de gewenste kwaliteit van de omgevingsdienst. Dat vergt een andere attitude, die gericht is op de toekomstige ontwikkeling, bij alle deelnemende instanties (dus de RUD Zeeland, Provincie Zeeland, de 13 gemeenten en Waterschap Scheldestromen).
- Het betreffende geschil lijkt helaas vooral een politiek en vertrouwen probleem te zijn. Hoe herstel je dit vertrouwen?



## 2 Analyse

In bijlage 1 is het feitenrelaas te vinden op basis van de ontvangen stukken. In dit hoofdstuk staat de inhoudelijke en procesanalyse.

### 2.1 Overdracht Brzo-taken

GS maken het ondermandaat onmogelijk door de bevoegdheid van de DCMR om ondermandaat te verlenen aan RUD Zeeland in te trekken. De aanleiding voor deze beslissing is de inwerkingtreding van het besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht van 1 juli 2017. In dit wijzigingsbesluit is bepaald dat de vergunningverlening op grond van de Wabo en het toezicht daarop voor de bedrijven die onder de werkingssfeer van het Brzo vallen, worden uitgevoerd door zes gespecialiseerde omgevingsdiensten, de zogenaamde Brzo-omgevingsdiensten zoals DCMR.

Het ministerie van VROM, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG hebben in juni 2009 afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van VROM-taken (de package deal). De kwaliteitsverbetering gebeurt enerzijds door het formuleren van kwaliteitscriteria en anderzijds door het oprichten van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Hoewel doormandatering door Brzo-omgevingsdiensten aan RUD's niet de bedoeling was van het Rijk, werd dit wel toegestaan. Zo was er ook sprake van doormandatering door DCMR aan RUD Zeeland, onder andere omdat:

- dit het reorganisatieproces vereenvoudigde;
- onrust wegnam bij medewerkers;
- en als de Provincie de Brzo-taken direct had ondergebracht bij de DCMR, dan was RUD Zeeland voor alle deelnemers vanaf het begin duurder geweest. Dat was destijds een ongewenste situatie.

#### 2.1.1 De scenario's en afwegingen overdracht Brzo-taken

GS meldt in een brief aan PS d.d. 24 juli 2017 het schrappen van de bevoegdheid van de directeur om in ondermandaat Brzo-taken aan RUD Zeeland op te dragen. Vanaf dit moment ondertekent de DCMR de besluiten voor de Zeeuwse Brzo-bedrijven. In dezelfde brief geeft GS aan dat zij een groot belang hechten aan het in dienst blijven van de Brzo-medewerkers bij de RUD Zeeland. Immers, het is ongewenst om kort na alle fusies en reorganisaties de RUD Zeeland weer opnieuw te reorganiseren.

Er zijn twee mogelijke scenario's in het al dan niet behouden van de Brzo-taken bij RUD Zeeland:

- **scenario A** houdt in dat de DCMR de RUD Zeeland inhuurt voor de Brzo-taken.
- **scenario B** houdt in dat de DCMR de Brzo-taken volledig uitvoert met medewerkers van destijds de RUD Zeeland die in dienst zijn gekomen van de DCMR.

Aanvankelijk werd scenario A toegepast, waarbij de Provincie Zeeland de enige provincie was met deze constructie. Twee managers van de RUD Zeeland werden ingehuurd door de DCMR. Medewerkers die Brzo-taken uitvoerden, waren in dienst bij de RUD Zeeland.

In september 2018 hebben Gedeputeerde Staten besloten de Brzo-taken daadwerkelijk onder te brengen bij DCMR en dat het personeel van RUD Zeeland, dat belast is met deze taken, overgaat naar DCMR. DCMR zal het personeel huisvesten in Terneuzen. De Provincie Zeeland had hiervoor de volgende – *in haar wijze van zien* - doorslaggevende argumenten:

- **Juridische borging:** Scenario A blijkt juridisch complexer dan scenario B. Zo dient de vrijwaring van de aanbestedingsplicht ten aanzien van de inhuur van RUD Zeeland te worden geborgd via expliciete vastlegging in een publieke samenwerkingsvorm.

- **Toekomstbestendigheid:** De Rijksoverheid streeft met de Wet VTH de centralisatie van de Brzo-taken bij zes gespecialiseerde omgevingsdiensten na.
- **Kwaliteit:** DCMR heeft geconcentreerde kennis en schaalvoordelen op het Brzo-gebied. Het zal wel wat inwerktijd kosten om DCMR vertrouwd te maken met het Zeeuwse beleid.
- **Wettelijke vereisten:** De wet stelt als voorwaarde dat de sturing centraal vanuit de DCMR plaatsvindt en dat de directeur van de DCMR haar verantwoordelijkheden kan waarmaken. Scenario B voldoet eenvoudiger aan de wettelijke eisen.
- **Continuïteit en instandhouding RUD Zeeland:** De RUD Zeeland wordt minder robuust qua kennis en zal indien nodig maatregelen moeten nemen. De uitvoering van de overblijvende taken blijft aan de kwaliteitseisen voldoen.

Er is ook een afweging gemaakt op het gebied van werkgelegenheid in Zeeland en de financiële gevolgen van het invoeren van scenario B. Deze bleken voor beide scenario's niet ver uiteen te liggen.

Alle argumenten zijn volgens de Provincie Zeeland afgewogen tegen het dienen van het maatschappelijke belang van een schoon en veilig Zeeland: een kwalitatief goede, bestendige en kosteneffectieve uitvoering van de Brzo-taken te organiseren, die past binnen de wet. Volgens de Provincie Zeeland dient Scenario B deze belangen beter dan scenario A.

Tot slot: de Provincie Zeeland had een keuzemogelijkheid en was niet wettelijk gedwongen om uitsluitend te 'kiezen' voor scenario B. Echter, hoewel destijds het ministerie meeging in scenario A, namelijk dat twee managers van de RUD deels in dienst kwamen bij de DCMR, is onlangs ambtelijk vernomen dat dit nu niet meer het geval is.

### 2.1.2 Een robuuste RUD Zeeland

Er is geen definitie afgesproken over wat een robuuste RUD Zeeland betekent. Beide partijen zijn wel van mening dat het uitgangspunt van de Brzo-overdracht dat er een robuuste RUD Zeeland moest blijven, in acht is genomen. De RUD Zeeland heeft hierover een memo opgesteld d.d. 22 juni 2018, waarin de organisatie aangeeft minder robuust te zijn, maar wel blijft voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de achtergebleven taken. Immers, het exacte aantal fte dat nodig was om de Brzo-taken uit te voeren, is overgegaan naar de DCMR. De openstaande vacatures zijn ingevuld en constructies d.m.v. waakvlamovereenkomsten voor achtervang op water en lucht zijn geregeld. In het AB van 9 juli 2018 bevestigt de RUD Zeeland dit. Door het aanbrengen van nieuwe taken, zoals asbesttaken, heeft de RUD Zeeland groeipotentieel.

### 2.1.3 Geen bezwaren

Na hun keuze voor de overdracht van Brzo-taken aan DCMR is de intentie van de Provincie Zeeland, en ook hun houding naar de RUD Zeeland, geweest om de daarmee samenhangende kosten in redelijkheid te vergoeden. De Provincie Zeeland heeft dan ook geen formeel bezwaar ontvangen van de RUD Zeeland toen gekozen werd voor de overdracht van Brzo-taken. Wel heeft de voorzitter in bestuurlijk overleg aangegeven dat het besluit uitgesteld moest worden om de volledige situatie in beeld te hebben en te bespreken. Volgens de RUD Zeeland heeft zij er alles aan gedaan om de uitname van taken te voorkomen, zoals samen met de Provincie naar het Rijk gaan en samen hebben ze naar het akkoord met DCMR gekeken. Daarnaast is afgesproken dat beide partijen samen optrekken om een goede begeleiding te waarborgen van de RUD Zeeland naar de DCMR. RUD Zeeland heeft toentertijd aangegeven geen vechtscheiding te willen.

#### 2.1.4 Procedure na het besluit

De Provincie Zeeland koos ervoor de Brzo-taken weg te nemen bij de RUD Zeeland. Zij hebben de organisatie EY LAW advies gevraagd hoe zij de uitname van de Brzo-taken moesten zien en wat de gevolgen zijn van deze twee gezichtsvelden:

- Vermindering van het basistakenpakket
- Partiële uittreding

##### Standpunt Provincie Zeeland: Wijziging takenpakket

Aangezien de Brzo-taken behoren tot het basistakenpakket, geeft EY LAW aan dat er inderdaad sprake is van een vermindering van het basistakenpakket. Van artikel 53 van de Gemeenschappelijke Regeling RUD Zeeland is volgens hen geen sprake, omdat de Provincie Zeeland als deelnemer van de Gemeenschappelijke Regeling niet partieel kan uittreden. De Gemeenschappelijke Regeling kent het begrip “partiële uittreding” niet. De Gemeenschappelijke Regeling spreekt evenmin van verschillende vormen van lidmaatschap, bijvoorbeeld gekoppeld aan de omvang van de afgenomen diensten. Er zijn volgens EY LAW twee scenario's: Er is geen sprake van uittreding, of er is sprake van (*volledige*) uittreding uit de regeling (artikel 53, lid 1).

EY LAW verwijst vervolgens naar artikel 3, lid 2, van de DVO 2018:

*“Indien het takenpakket tussentijds wijzigt als gevolg van [...]. De opdrachtnemer inventariseert welke gevolgen dit heeft voor het takenpakket van de RUD Zeeland en zorgt dat de opdrachtgever hiervan op de hoogte wordt gesteld.”*

Het standpunt van de Provincie Zeeland is dat er geen sprake is van partiële uittreding, maar dat zij wel in redelijkheid de frictiekosten vergoeden. Daarvoor is een gezamenlijk plan van aanpak opgesteld.

##### Standpunt RUD Zeeland: Partiële uittreding

Volgens de RUD Zeeland is artikel 53 wel van toepassing. Immers, in artikel 5 van de DVO 2018 staan de voorwaarden aan vermindering van het (basis)takenpakket. Volgens lid 2 van artikel 5 wordt een verzoek tot vermindering van het basistakenpakket door het AB van de RUD Zeeland in behandeling genomen als partiële uittreding uit de regeling Uittreding. Er wordt volgens de RUD Zeeland in de DVO 2018 verwezen naar de procedure. Er wordt niet beweerd dat de uitname van Brzo-taken per definitie een partiële uittreding is, maar dat het als zodanig moet worden behandeld.

##### De gekozen procedure

Uiteindelijk is in gezamenlijk overleg een plan van aanpak tot stand gekomen. Er is een onafhankelijke derde ingeschakeld om het liquidatieplan op te stellen (conform artikel 53, lid 3 van de Gemeenschappelijke Regeling). Vervolgens besloot de Provincie Zeeland op grond van dit liquidatieplan daadwerkelijk tot uittreding over te gaan (lid 4).

Volgens artikel 53, lid 5, wordt het liquidatieplan vastgesteld door het AB van de RUD Zeeland. Dit plan heeft bindende financiële verplichtingen voor de Provincie Zeeland. Het AB heeft echter een opschortende voorwaarde gesteld, namelijk instemming onder voorbehoud van goedkeuring door Provincie Zeeland en gemeente Terneuzen. Met dit voorbehoud werd unaniem ingestemd met het KPMG rapport. Zonder dit voorbehoud was er geen benodigde meerderheid van de stemmen, omdat de Gemeente Terneuzen en Provincie Zeeland hadden tegengestemd.

## 2.2 De frictie- en transitiekosten

Het inschakelen van de onafhankelijke derde en de totstandkoming van het rapport gebeurt in goed overleg en betrokkenheid van beide partijen. Dat blijkt uit het gezamenlijke plan van aanpak en de onderzoeksplan zoals verwoord in het KPMG rapport. De keuze voor KPMG, de formulering van vragen en de keuze voor de belangrijkste uitgangspunten worden gezamenlijk gemaakt. Het KPMG-rapport wordt dan ook zonder discussie opgeleverd.

In de frictie- en transitiekostenbepaling is het uitgangspunt gehanteerd dat partijen zoveel mogelijk doen om de frictiekosten te minimaliseren. Hierbij zijn volgens KPMG (2019) ook de mogelijkheden verkend om eventuele maatregelen te nemen om de frictie- en transitiekosten te dempen:

- De frictiekosten zijn bepaald met een gefaseerde afbouw over een periode van vijf jaar.
- De projectkosten zijn eenmalig en relatief laag en worden verrekend op basis van werkelijke kosten.
- De PIOFACH (huur-)overeenkomst tussen de RUD Zeeland en gemeente Terneuzen is aangekaart. Op basis van het ingewonnen juridische advies kunnen nadere afspraken worden gemaakt met de gemeente Terneuzen om te komen tot een minimale frictie- en transitiekostenvergoeding, in redelijkheid en billijkheid voor betrokken partijen.
- Overnemen boventallig RUD personeel door DCMR naar aanleiding van het overdragen van de Brzo-taken.
- Breng de nieuwe taken in kaart en bereken de effecten hiervan op het moment dat het zich voordoet voor het betreffende jaar

Het beoogde effect is om de deelnemers van de RUD, namelijk de 13 gemeenten, Provincie en het Waterschap, niet te confronteren met stijgende uurtarieven voor de uitvoering van hun taken. Het vergoeden van frictiekosten door de Provincie Zeeland voorkomt slechts voor een bepaalde periode dat andere deelnemers meer moeten bijdragen aan de overhead van de RUD Zeeland. In deze periode kan de overhead worden afgebouwd of de dekking voor de overhead worden verhoogd. De vastgestelde frictiekosten zijn dan ook een door de Provincie maximaal te betalen bedrag. Dit bedrag kan lager uitvallen door:

- a) het dempen van kosten die op de overhead drukken.
- b) nieuwe taken die tot en met 2024 vanuit Provincie worden ingebracht in de RUD Zeeland.

Het is de wens van Provinciale Staten dat actief kansen worden benut om waar mogelijk de reductie van frictiekosten te versnellen. Daarnaast is van belang dat jaarlijks niet meer dan de werkelijke kosten door de provincie worden betaald.

### 2.2.1 Snellere afbouw overhead

De mogelijkheden van kostenbesparing op de overhead zijn marginaal. Daarom adviseert KPMG dat partijen zich richten op de uitbreiding van nieuwe taken. Toch is deze (marginale) mogelijkheid tot het verlagen van de frictiekosten de aanleiding van het dispuut.

Volgens de Provincie Zeeland dienen de kosten van het volledig invullen van de vacatures binnen de overhead geen onderdeel uit te maken van de door de Provincie te betalen frictiekosten, maar van de reguliere begroting van de RUD Zeeland. Provincie Zeeland steunt op het uitgangspunt zoals verwoord in het KPMG-rapport: "In de frictie- en transitiekostenbepaling is het uitgangspunt gehanteerd dat partijen zoveel mogelijk doen om deze kosten te minimaliseren". Er deed zich een kans voor om de overhead te verlagen, namelijk het vertrek van een afdelingshoofd Toezicht en Handhaving. De vermindering van deze overheadkosten betekent een marginale vermindering van de frictiekosten.

Het bestuur van de RUD Zeeland vindt dat uitname van de Brzo-taken niet leidt tot minder overhead. Als managementtaken door de overdracht Brzo-taken konden worden verminderd, dan was (een deel van) deze fte meegegaan naar de DCMR. Het uitbreiden van het takenpakket zou dan direct leiden tot een uitbreiding van de staffunctie. Bovendien heeft het uitbreiden van het takenpakket groter effect op het overheadtarief dan de marginale besparingen door het personeelsbestand. Toen de omzet van RUD Zeeland de voorgaande jaren groeide van ongeveer 9,2 miljoen tot ruim 13 miljoen, nam de omvang van de staf niet toe. Dit bevestigt volgens de RUD Zeeland dat het afdelingshoofd Toezicht en Handhaving een vaste component is in de overhead.

## 2.2.2 Uitbreiding van taken

In het KPMG rapport wordt ervan uitgegaan dat de RUD Zeeland over een termijn van vijf jaar, dus in 2024, weer een overhead (management, staf) heeft die:

- financieel wordt gedragen door onderliggende formatie,
- en die noodzakelijk is voor een robuuste RUD Zeeland.

Over de noodzaak van het management bestaat in het rapport geen onduidelijkheid.

In de frictie- en transitiekostenbepaling is geen rekening gehouden met nieuwe taken die tot en met 2024 vanuit deelnemende gemeenten of provincie worden ingebracht in de RUD Zeeland en het dempend effect hiervan op de uiteindelijk structurele tariefwijziging voor deelnemers. De overdracht van Brzo-taken betrof circa 17 fte. Zonder afbouw van de overhead heeft de RUD Zeeland dezelfde omvang aan extra taken nodig om op het oorspronkelijke overheadtarief uit te komen.

Om kostenstijging te voorkomen wordt dan ook ingezet op het verwerven van tenminste 17 fte aan nieuwe taken in de transitieperiode van 5 jaar (2019 – 2024). Dit is conform de onderling gemaakte afspraken en het advies van KPMG. Tot op heden is 9,45 fte ingebracht aan nieuwe taken, en daarmee ligt de RUD Zeeland op koers volgens het KPMG rapport:

Taak	Inbrengende partij:	Datum inbreng	fte
Asbest	Meerdere gemeenten	1-7-2019	4,15
Groene inspecteurs	Provincie Zeeland	1-1-2019	1,85
Extra taken gemeente Schouwen-Duiveland	Gemeente Schouwen-Duiveland	1-1-2020	1,80
Extra taken groen	Provincie Zeeland	1-1-2021	0,65
Extra taken Briks (omvang nog niet definitief vastgesteld)	Provincie Zeeland	1-1-2021	1,00
		Totaal	<b>9,45</b>

Eventueel komen er nog taken bij, zoals deelname crisisorganisatie, ondermijning, externe veiligheid, structurering groen toezicht, en taken met betrekking tot de stikstof problematiek. Om welke taken het precies gaat is nog niet verder uitgewerkt. De RUD Zeeland verwacht op basis van de huidige kennis nog een schaalnadeel te moeten invullen van 5 – 6 fte. Dit is gelijk aan een bedrag van €225.000.

In de brief van GS naar PS d.d. 6 september 2019 benoemd GS dat overdracht van taken op gebied van BRIKS, natuur en ondermijning verkend kan worden in een langetermijnperspectief. Er liggen op dit moment geen concrete voorstellen om extra taken in te brengen bij RUD Zeeland.

- De Provincie heeft ook aangedrongen op het overdragen van BRIKS-taken, maar gemeenten willen zowel de provinciale als eigen BRIKS-taken zelf uitvoeren.

- Vergunningverlening Groen behoort tot de mogelijkheden, maar volgens de Provincie Zeeland is het nu niet het juiste moment om deze taken over te dragen. Gezien de actuele stikstofdiscussie is er een nauwe samenwerking nodig met de beleidskant van de Provincie.
- Over de ondermijningstaken loopt nu een onderzoek hoe die eruit zou moeten zien bij de RUD Zeeland. Het betreft ook de taken van gemeenten.

De RUD Zeeland betreurt dat de uitbreiding van taken voornamelijk een probleem van de RUD Zeeland lijkt, en niet van alle deelnemers. Het overdragen van taken van gemeenten naar de RUD Zeeland betreft een fundamentele discussie. De overdracht van taken betekent namelijk een vermindering van deze taken in eigen huis. Dit leidt tot een stijging van de eigen overhead. Naast de financiële (positieve of negatieve) gevolgen, kunnen ook criteria over robuustheid, samenwerking, kwaliteit en service meegenomen worden in de overwegingen en discussies.

### 2.2.3 Overheadtarief

De tariefverhoging wordt tijdelijk gedempt door de te ontvangen frictiekostenvergoeding vanuit de provincie Zeeland. In juni 2019 heeft KPMG een addendumbrief opgesteld met daarin het effect van de overgang van de BRZO op de bijdrage van de deelnemers aan de RUD. Het betreft het scenario waarbij geen nieuwe taken worden ingebracht. In 2025 wordt een overheadtarief van € 46,2 per uur verwacht op basis van overhead- en generieke kosten. Deze kan worden gedempt door de inbreng van nieuwe taken door gemeenten en provincie. In onderstaande tabel is het verloop per jaar te zien.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
<b>Verloop tarief per uur (eur / uur) o.b.v. Overhead- en generieke kosten rud</b>	€ 40,80	€ 41,90	€ 42,90	€ 44,00	€ 45,10	€ 46,20	€ 46,20

#### *Financiële verkenning nieuwe taken*

Door de RUD Zeeland is in maart 2021 op aanvraag van de geschillencommissie een nota opgesteld over de overhead- en frictiekosten. De uitgangspunten in het rekenmodel zijn:

- Frictiekosten vergoeding conform KPMG rapport;
- De besparing op de projectkosten is onderdeel van de besparing in het rekenmodel
- De werkelijke afrekening 2021 tot en met 2025 is gebaseerd op een gemiddelde jaarafrekening over 2019 en 2020 van € 27.000. De afloop 2021 -2024 wordt veroorzaakt door procentuele afbouw van de frictiekosten vergoeding.
- Nog te realiseren taken is 6 fte;
- Deze 6 fte nieuwe taken worden geleidelijk gerealiseerd over de periode 2022 tot en met 2024. Waarvan 3 fte door Provincie Zeeland en 3 fte door gemeenten, volgens onderstaande tabel.

<b><i>Inbreng nieuwe taken door:</i></b>	<b><i>Per 01-01-2022</i></b>	<b><i>Per 01-01-2023</i></b>	<b><i>Per 01-01-2024</i></b>	<b><i>Totaal</i></b>
<b><i>Provincie Zeeland</i></b>	1,5 fte	1,5 fte	-	<b>3 fte</b>
<b><i>Gemeenten</i></b>	1 fte	1 fte	1 fte	<b>3 fte</b>

Op basis van de bovengenoemde rekenmodel komt de frictiekostenvergoeding voor de Provincie Zeeland uit op een totaal van € 1,7 mln. Deze is daarmee € 0,9 miljoen lager dan geraamd door de gezamenlijke inspanningen van alle deelnemers.

Hoe eerder de nieuwe taken overgaan naar de RUD Zeeland, hoe hoger de besparing op de frictiekostenvergoeding aan de RUD Zeeland.

### *Afrekening op werkelijke kosten*

Tussen de Provincie Zeeland en RUD Zeeland is afgesproken dat de door KPMG in haar rapportage opgenomen frictiekosten in de periode van het 4e kwartaal 2019 tot en met het 3e kwartaal 2024 worden afgerekend op basis van de werkelijke frictiekosten in deze jaren. Deze afrekening van de frictiekosten is gebaseerd op een rekenmodel, opgesteld door de RUD Zeeland en afgestemd met de provincie.

Het jaarlijks berekenen van de werkelijke frictiekosten is arbeidsintensief. De jaarlijkse kosten voor deze aanpak blijken hoger dan de baten voor de Provincie Zeeland. Daarnaast zijn er een aantal belangrijke veranderingen op komst, zoals de Omgevingswet en het toekomstplan van de Provincie Zeeland. In 2019 en 2020 zijn de werkelijke kosten in kaart gebracht. Het voorstel van de RUD Zeeland is om de werkelijke kostenbesparing 2021 tot en met 2025 te baseren op een gemiddelde jaarafrekening over 2019 en 2020 van € 27.000, met een lineaire afbouw:

Jaar	2021	2022	2023	2024
Kostenbesparing	18.000	14.000	9.000	5.000

## 2.3 Huidige situatie

### 2.3.1 Overeenstemming

Er bestaat overeenstemming over:

- Dat na uitname van Brzo-taken een robuust RUD Zeeland achterblijft.
- De hoogte van de frictiekosten, stapsgewijs af te bouwen over een periode van 5 jaar.
- Dat jaarlijks op basis van de jaarrekening wordt afgerekend op basis van werkelijke kosten.
- Dat partijen zoveel mogelijk doen om de frictiekosten te minimaliseren.
- Dat nieuwe taken in kaart worden gebracht (en overdragen aan de RUD Zeeland) om structurele tariefverhoging voor deelnemers te dempen.

### 2.3.2 Nog hangende besluitvorming

Onderwerpen waarover nog geen overeenstemming of besluitvorming heeft plaatsgevonden, zijn:

- Opdrachtverlening tot onderzoek inbreng nieuwe taken
- Evaluatie rapport PxQ door Berenschot
- Toekomstvisie RUD Zeeland
- Huisvestingsplan RUD Zeeland

## 2.4 Rollen en acties

### 2.4.1 Acties voor de RUD-Zeeland

Provincie is akkoord met de bepaling van de frictie- en transitiekosten, maar de besluitvorming wordt geblokkeerd door de voorwaarde om kosten versneld af te bouwen door te besparen op (een deel van) de vacature afdelingshoofd Toezicht en Handhaving. Het effect hiervan op de afbouw van de frictiekosten is marginaal. Het uurtarief van de RUD Zeeland voor alle deelnemers zal veel minder dalen dan wanneer wordt ingezet op het aantrekken van nieuwe taken voor de RUD Zeeland. In het KPMG-rapport wordt dan ook geadviseerd om nieuwe taken in kaart te brengen en de effecten hiervan te berekenen op:

- de dekkinggraad van de achterblijvende organisatie (RUD Zeeland)
- de demping op de structurele tariefverhoging voor de deelnemers
- de overheadopslag waarop de frictiekostenvergoeding is gebaseerd (provincie Zeeland).

## 2.4.2 Acties Provincie Zeeland

De Provincie Zeeland heeft inspanningsverplichting voor de inbreng van nieuwe taken. Volgens het rekenmodel is dit minimaal 3 fte gedurende de periode 2021 – 2024.

## 2.5 Gevolgen

### 2.5.1 Media-aandacht

Het KPMG rapport over de frictie- en transitiekosten van de overdracht van Brzo-taken is opgeleverd op 13 juni 2019. In 2019 en 2020 besteedde de media hier volop aandacht aan. Er werd vooral ingezoomd op de frictiekosten. De algemene indruk in de berichten is dat de kosten te hoog zijn, gepaard met weinig vertrouwen in de RUD Zeeland om deze kosten te reduceren. In bijlage 2 zijn de artikelen te vinden.

### 2.5.2 Vertrouwen

De houding van de Provincie is om de kosten die samenhangen met de Brzo-overdracht in redelijkheid te vergoeden. Vanwege deze houding is er door de RUD geen bezwaar geuit en heeft men verklaard dat de RUD ook na de uitname robuust zou blijven. Ondanks de kritische vragen van PS over de hoogte van het bedrag (2,8 miljoen) bleef de RUD Zeeland vertrouwen hebben in de Provincie als betrouwbare partner.

Vervolgens ontstond er discussie in de Staten, wat het vertrouwen bij zowel de RUD Zeeland als de Provincie heeft geschaad. De portefeuille gerelateerde gedeputeerde geeft aan dat de Provincie gehouden is de frictiekosten te betalen. Een andere (niet-portefeuille gerelateerde) gedeputeerde kondigt echter aan dat de eerste kans op bezuinigingen op de frictiekosten zich voordeed, namelijk door het vertrek van een afdelingshoofd bij de RUD Zeeland. Dit standpunt werd als waarheid aangenomen. In de brief van GS aan de RUD Zeeland d.d. 24 september 2019 schrijft GS het volgende:

*“Door deze keuze (openstellen van de vacature voor afdelingshoofd, 1 fte) geeft u volgens ons nu geen invulling aan onze verwachting dat u de overhead van uw organisatie aanpast aan de nieuwe situatie.”*

De Provincie Zeeland vraagt zich af of de RUD Zeeland actief kansen benut om de frictiekosten te reduceren. Dit stelt de RUD Zeeland teleur. Zij hebben bijvoorbeeld minder projectkosten uitgegeven dan begroot. Ook heeft het AB in goed vertrouwen het KPMG rapport geaccordeerd onder voorwaarde van goedkeuring door Provincie en gemeente Terneuzen.

Er is vertrouwen nodig om de bestuurlijke samenwerking te versterken tussen de Provincie en RUD Zeeland, maar ook tussen beide partijen en de dertien gemeenten en het Waterschap. Dan kan het gesprek gevoerd worden over de kwaliteit die de RUD Zeeland levert in plaats van (alleen) over de prijs. De Provincie verwijst naar een citaat uit de brief aan de Commissie Ruimte Extra:

*“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”.*

De Provincie Zeeland is er nooit op uit geweest om andere partijen te benadelen of direct effect te laten voelen van de wetwijziging en keuze om de Brzo-taken over te dragen aan DCMR. Redelijkheid en afrekenen op werkelijke kosten was en is het uitgangspunt.



### 3 Aanbevelingen en conclusie

Het vergoeden van frictiekosten door de Provincie Zeeland voorkomt slechts voor een bepaalde periode dat andere deelnemers meer moeten bijdragen aan de overhead van de RUD Zeeland. In deze periode kan ingezet worden op het dempen van kosten die op de overhead drukken, of op de inbreng van nieuwe taken die tot en met 2024 vanuit deelnemende gemeenten of provincie worden ingebracht in de RUD Zeeland. Het beoogde effect is om de deelnemers van de RUD, namelijk de 13 gemeenten, Provincie en het Waterschap, niet te confronteren met stijgende uurtarieven voor de uitvoering van hun taken.

Over de versnelde afbouw van de frictiekosten is tot op heden geen overeenstemming bereikt. De vraag is of vacatures binnen de overhead van de RUD Zeeland moeten leiden tot een vermindering van de door de Provincie Zeeland te betalen frictiekosten. In de frictie- en transitiekostenbepaling is het uitgangspunt namelijk dat partijen zoveel mogelijk doen om de frictiekosten te minimaliseren. KPMG geeft aan dat het inzetten op het realiseren van nieuwe taken voor de RUD Zeeland een betere oplossing is.

Hoe kan er na uitnemen van taken en de betreffende discussie over het al dan niet vervullen van vacatures die drukken op de overhead, toch een robuuste RUD Zeeland bestaan? Het advies van de geschillencommissie legt de basis om in gezamenlijke verantwoordelijkheid weer met elkaar in gesprek te gaan tot het komen van een aanvaardbare oplossing. Het doel is om tussen RUD Zeeland en Provincie Zeeland het vertrouwen te herstellen, transparantie over het dispuut te creëren en met een redelijk oordeel te komen waarmee het gesprek tussen partijen in het tweede kwartaal van 2021 wordt hervat.

#### Aanbevelingen

Dit zijn de aanbevelingen van de geschillencommissie aan Provincie Zeeland en RUD Zeeland:

1. *Het niet volledig openstellen van de vacature 'Afdelingshoofd Toezicht en Handhaving' is géén mogelijkheid om de overhead versneld af te bouwen.*

KPMG heeft de kosten van het afdelingshoofd meegenomen in de vaste overhead. Dit betekent dat deze kosten niet zijn meegenomen in de hoogte van de frictiekosten als zijnde kosten naar aanleiding van krimp van het personeelsbestand. Als dit wel het geval was, zouden de frictiekosten hoger uitvallen dan nu door KPMG berekend is. Met andere woorden: als een deel van het management overbodig is naar aanleiding van de Brzo-overdracht, dan was deze vacature onderdeel van de overdrachtskosten. Dan was (een deel van) deze fte meegegaan naar de DCMR en zou er sprake zijn van schaalnadeel. Dan zou het aantrekken van nieuwe taken voor de RUD Zeeland ook weer leiden tot een stijging van het benodigde management in fte.

Daarnaast is er bij de RUD Zeeland geen ruimte om te bezuinigen op overhead. Navraag heeft geleerd dat uitbreiding bij de RUD Zeeland in de laatste jaren is gegaan zonder stijging van de overhead. Bovendien, hoe verhoudt het bezuinigen van een afdelingshoofd zich tot het streven naar een robuuste RUD? Onlangs is het rapport van Berenschot vastgesteld. Daarin wordt aangegeven dat de overhead van de RUD Zeeland marktconform is. Het rapport adviseert een sterkere dagelijkse aansturing door het management. Hiermee onderstreept het rapport de rol van het management in de verdere professionalisering van de RUD Zeeland.

Het oordeel door gedeputeerde uitgesproken in Provinciale Staten wordt derhalve niet gedeeld.

## *2. Inzetten op inbreng nieuwe taken RUD Zeeland*

Om kostenstijging te voorkomen wordt vol ingezet op het verwerven van nieuwe taken in de transitieperiode van 5 jaar conform afspraak. Ook KPMG heeft in hun rapport (P. 12) verwerving van nieuwe taken geadviseerd:

“...breng de nieuwe taken in kaart en bereken de effecten hiervan op het moment dat het zich voordoet voor het betreffend jaar. Zowel op de dekingsgraad van de achterblijvende organisatie RUD Zeeland, als de demping op de structurele tariefverhoging voor de deelnemers en de overheadopslag waarop de frictiekostenvergoeding is gebaseerd.”

Naar de mening van de commissie biedt dit onderzoek een unieke kans de bestuurlijke samenwerking te versterken en de mogelijkheden van een gezamenlijke RUD Zeeland daarbij optimaal te benutten. Uit het rekenmodel ‘Financiële verkenning nieuwe taken’ (zie paragraaf 2.2.3) blijkt dat bij inbreng van in totaal 6 fte, bovenop de reeds gerealiseerde 9,45 fte, door Provincie Zeeland een besparing op de frictiekosten wordt gerealiseerd van 0.9 miljoen. Hierbij geldt: hoe eerder de nieuwe taken worden ingebracht in de RUD Zeeland, hoe hoger de besparing op de frictiekosten. Uit de reeds gerealiseerde inbreng van 9,45 fte blijkt dat de inbreng van nieuwe taken een haalbare strategie is. Vanaf 2025 is er volgens het rekenmodel voldoende structurele borging van de overheadkosten.

## *3. Kom tot een forfait voor afrekening werkelijke kosten, gebaseerd op het jaargemiddelde 2019 en 2020.*

Tussen de Provincie Zeeland en RUD Zeeland is afgesproken om af te rekenen op werkelijke kosten. De jaarlijkse kosten voor deze aanpak blijken hoger dan de baten voor de Provincie Zeeland. Daarnaast zijn er een aantal belangrijke veranderingen op komst, zoals de omgevingswet en het toekomstplan van de Provincie Zeeland. Dit maakt de situatie complex, want er moet steeds worden teruggerekend naar de situatie in 2019.

In 2019 en 2020 zijn de werkelijke kosten in kaart gebracht. Baseer de werkelijke afrekening voor de jaren 2021 – 2025 op de gemiddelde jaarafrekening over 2019 en 2020 van € 27.000. Dit is ook het uitgangspunt in het rekenmodel.

Deze aanbeveling zorgt voor rust in het proces, waardoor het gesprek kan gaan over de inbreng van nieuwe taken en de bijbehorende kwaliteit. Partijen richten zich niet meer op een fractie van de wijziging ten opzichte van het jaargemiddelde van 2019 en 2020, maar op de robuustheid van de RUD Zeeland in de toekomst door inbreng van taken.

# 4 Bijlagen

## Bijlage 1 Feitenrelaas en relevantie ontvangen stukken

In deze bijlage staan de stukken die doorgenomen zijn door de geschillencommissie, inclusief een aantal van de relevante passages.

### *Stuk 1. Dienstverleningshandvest 2013*

- Brzo-taken behoren tot het basistakenpakket (artikel 3, lid 1).
- Indien het takenpakket tussentijds wijzigt als gevolg van veranderingen in de landelijke wet- en regelgeving, heeft dit bindende gevolgen voor het takenpakket (artikel 3, lid 2).
- Een verzoek tot vermindering van het takenpakket wordt door het AB van de RUD Zeeland in behandeling genomen als zijnde partiële uittreding uit de regeling uittreding als bedoeld in artikel 53 van de regeling (artikel 6, lid 2).
- Voor een verzoek tot vermindering van het takenpakket wordt een opzegtermijn van ten minste één jaar in acht genomen. De opdrachtgever moet de met deze opzegging gepaard gaande in redelijkheid te berekenen frictiekosten vergoeden (artikel 6, lid 3).

### *Stuk 2. PxQ rapport | versie 23 augustus 2016 (AB 20 maart 2017)*

### *Stuk 3. Dienstverleningshandvest 2018*

### *Stuk 4. Stukken behorende bij KPMG rapport:*

#### **A. Plan van aanpak vaststellen frictiekosten overdracht BRZO taken**

Er is een plan van aanpak gemaakt om de frictiekosten overdracht Brzo-taken vast te stellen. Hieruit blijkt dat het rapport van KPMG gezamenlijk tot stand is gekomen.

#### **B. Rapportage frictie- en transitiekostenbepaling Brzo-taken RUD naar DCMR | KPMG | (13-06-2019)**

- Pagina 4: De belangrijkste uitgangspunten voor dit traject zijn:
  - Gezamenlijke betrokkenheid RUD Zeeland en de provincie Zeeland bij de frictie- en transitiekostenbepaling.
  - Het minimaliseren van de frictie- en transitiekosten.
  - Een robuust RUD Zeeland dat achterblijft als latende partij.
  - Frictie- en transitiekosten volgens geldende wet- en regelgeving en richtlijnen die van toepassing zijn. Voor de frictiekosten, volgend uit de contracten met de gemeente Terneuzen, is juridisch advies ingewonnen bij een door KPMG geselecteerde onafhankelijke partij (BENK Advocaten). Zij rapporteren separaat aan u als opdrachtgever.
- Pagina 7: In de frictie- en transitiekostenbepaling is géén rekening gehouden met nieuwe taken die vanuit deelnemende gemeenten of provincie worden ingebracht in de RUD en het dempend effect hiervan op de uiteindelijk structurele tariefverhoging voor deelnemers.
- Pagina 8: In de frictie- en transitiekostenbepaling is het uitgangspunt gehanteerd dat partijen zoveel mogelijk doen om deze kosten te minimaliseren. Hierbij zijn ook de mogelijkheden verkend om eventuele maatregelen te nemen om de frictie- en transitiekosten te dempen.
- Pagina 10: In de eerste tabel staan de afschaalpercentages voor de verschillende jaren. In de berekening is uitgegaan van lineair afschalen.
- Pagina 12: Het advies is een eenmalige vergoeding frictie- en transitiekosten RUD Zeeland. De frictie- en transitiekosten van RUD Zeeland bestaan grotendeels uit het schaalnadeel in de overhead en frictiekosten sociaal plan.
- Pagina 12: Nieuwe taken: De RUD wordt opgeroepen tot concrete actie. Breng de nieuwe taken in kaart en bereken de effecten hiervan op het moment dat het zich voordoet voor het betreffend

jaar. Zowel op de dekkingsgraad van de achterblijvende organisatie (RUD Zeeland) als de demping op de structurele tariefverhoging voor de deelnemers en de overheadopslag waarop de frictiekostenvergoeding is gebaseerd (provincie Zeeland).

*Stuk 5. Amendement m.b.t. Implementatie werkwijze uitvoering Brzo-taken*

*Stuk 6. GS brief aan PS | Implementatie werkwijze Brzo | 19421766 (13-08-2019)*

Pagina 1: Bij de implementatie van de nieuwe werkwijze hebben Provincie, RUD Zeeland en DCMR de volgende voorwaarden en uitgangspunten gehanteerd:

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.

*Stuk 7. Statenvoorstel | Implementatie werkwijze uitvoering Brzo-taken (20-09-2019)*

Dit is een neutrale tekst. Er is nog geen vermelding of omstandigheid van een dispuut.

*Stuk 8. GS brief aan PS | Beantwoording vragen frictiekosten overgang Brzo-taken | 19424142 (06-09-2019)*

- Pagina 1: Het betreft hier de beantwoording van vragen naar aanleiding van bespreking in Commissievergadering van 30 augustus 2019.
- Pagina 1: Aanvullende informatie wordt besproken in extra commissieruimte van 13-09-2019.
- Pagina 1: Er worden twee meevallers vermeld: (1) snellere afbouw overhead en (2) uitbreiding van taken.
- Pagina 2: Extra taken: Te denken valt aan de overdracht van taken op het gebied van BRIKS, natuur en ondermijning.
- Pagina 2: 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. GS wijst op evaluatie PxQ.
- Pagina 4: Mogelijk begint de RUD een juridische procedure tegen de Provincie. Wij vinden het onwenselijk om in een dispuut terecht te komen met een medeoverheid waar wij zelf mede-eigenaar van zijn.

*Stuk 9. GS brief aan RUD Zeeland | Frictiekosten overheveling Brzo-taken | 19425624 (24-09-2019)*

Vanaf dit moment ontstaat er een conflict. De Provincie Zeeland laat aan de RUD Zeeland weten in te stemmen met de frictiekosten onder voorwaarde dat de overhead versneld wordt afgebouwd:

- Pagina 1: Daarnaast is besloten dat nadere afspraken gemaakt moeten worden over de posten die als werkelijke frictiekosten door de Provincie en de Gemeenschappelijke Regeling RUD worden benoemd. Tevens zullen wij het verzoek doen aan het algemeen bestuur om deze kostenberekening op een zorgvuldige en rechtvaardige wijze te bewaken.
- Pagina 1: Op dit moment komt het ons onlogisch voor om de vacature 'Afdelingshoofd Toezicht en Handhaving' volledig (voor 1 FTE) open te stellen. Door deze keuze geeft u volgens ons nu geen invulling aan onze verwachting dat u de overhead van uw organisatie aanpast aan de nieuwe situatie.

*Stuk 10. Brief gemeente Terneuzen aan AB RUD Zeeland | Fricatiekosten overgang Brzo-taken | 285909 (09-01-2020)*

*Stuk 11. Brief GS aan PS | Afrekening frictiekosten overgang Brzo werkzaamheden | 20011306 (07-04-2020)*

GS meldt het conflict na een half jaar aan PS:

- Pagina 2: Wij hebben in het najaar van 2019, op verzoek van uw Staten, de RUD Zeeland gewezen op de mogelijkheid die zich naar onze mening voordeed om de frictiekosten versneld af te bouwen, namelijk door het niet volledig invullen van vacatures die ontstaan binnen de overhead.
- Pagina 2: Wij zijn van mening dat KPMG zich dus heeft gebaseerd op een onjuist uitgangspunt. KPMG is er namelijk altijd vanuit gegaan dat de salariskosten voor het management een vaste component betreffen waarop geen bezuiniging mogelijk is. Achteraf blijkt dat dit een onjuiste aanname is.

*Stuk 12. Brief GS aan RUD Zeeland | Bepaling werkelijke project- en frictiekosten overgang Brzo werkzaamheden | 20011307 (07-04-2020)*

De volgende afspraken zijn tussen de Provincie en de RUD Zeeland gemaakt:

- De afrekening van de projectkosten van de RUD Zeeland over 2019 zal plaatsvinden op basis van een overzicht van de projectkosten zoals de RUD Zeeland die opneemt in haar jaarrekening 2019. Na vaststelling van de jaarrekening 2019 zullen wij overgaan tot het betalen van deze projectkosten. Op basis van de concept verantwoording van de projectkosten zoals wij die hebben ontvangen van de RUD Zeeland hebben wij in goed overleg met de RUD Zeeland besloten € 150.000,-- vrij te laten vallen in 2019. Dit bedrag komt ten gunste van het saldo van de jaarrekening 2019 van de Provincie. Het totaal aan te betalen frictiekosten komt daardoor € 150.000,-- lager uit dan was begroot.
- Daarnaast is met de RUD Zeeland afgesproken dat de door KPMG in haar rapportage opgenomen frictiekosten in de periode van het 4e kwartaal 2019 tot en met het 3e kwartaal 2024 worden afgerekend op basis van de werkelijke frictiekosten in deze jaren.

*Stuk 13. Voorstel AB | Geschil provincie afrekening frictiekosten vergoeding (28-05-2020)*

- Pagina 1: De gemeente Terneuzen heeft ingestemd met het opgestelde frictiekostenplan door middel van een brief dd. 9 januari 2020
- Pagina 1: Vooral nog is de provincie van mening dat deze kosten afdelingshoofd Toezicht en Handhaving geen onderdeel meer uitmaken van de door de provincie te betalen frictiekosten.
- Pagina 2: De door KPMG in haar rapportage opgenomen frictiekosten worden afgerekend op basis van de werkelijke frictiekosten in deze jaren, zoals opgenomen in de jaarrekening van de RUD Zeeland. Dit betreft maximaal het door KPMG per jaar geraamde bedrag.
- Pagina 2: Er is geen overeenstemming over de mogelijkheid die zich naar mening provincie voordoet om de frictiekosten versneld af te bouwen, namelijk door het niet volledig invullen van vacatures die ontstaan binnen de overhead van de RUD Zeeland.
- Pagina 2: Provincie stelt dat KPMG ten onrechte managementfunctie ziet als een vaste component waarop geen bezuiniging mogelijk is.
- De overwegingen van de RUD om hier niet mee in te stemmen zijn:
  - Bij de start van dit proces is duidelijk afgesproken dat een onafhankelijk derde de frictiekosten opstelt. KPMG in dit geval;
  - KPMG heeft de door de Provincie voorgestelde werkwijze niet voorgesteld;
  - KPMG geeft aan dat het inzetten op het realiseren van nieuwe taken voor de RUD Zeeland een betere oplossing is.

- Pagina 3: Het gaat daarbij niet alleen om tot nu ingevulde vacatures binnen de overhead maar ook over mogelijke toekomstige vacatures in de overhead.

*Stuk 14. Notulen Algemeen Bestuur | Locatie waterschap Middelburg (06-07-2020)*

- Pagina 1: Briks (2.b): De heer Van Leeuwen deelt mee dat de omvang van de Briks taken te gering is voor de RUD om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen (die vergen een minimum aantal uren voor die taak. De heer Van der Velde voegt hieraan toe dat het de intentie is de Briks taken in Zeeland uit te blijven voeren onder regie van RUD Zeeland.
- Evaluatie PxQ (6): De provincie heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar de milieutaken in Zeeland in algemene zin en voor de RUD in het bijzonder. De heer Van der Velde deelt mee dat hij een besluit nodig heeft van GS en PS. Het is voor hem belangrijk wat de wijziging van de kentallen voor de provincie betekend. Hij heeft behoefte aan uitleg waarom het voor de provincie zo veel duurder wordt.
- Pagina 4: De heer Dekker merkt op dat het AB eigenaar is van de RUD. Een dergelijk besluit tot onderzoek moet dan toch door het AB worden genomen? De heer Van der Velde antwoordt dat het onderzoek breder is dan alleen de RUD. De RUD heeft een groot deel van de milieutaken overgedragen gekregen, maar niet alles. Het onderzoek betreft dus alle milieutaken in Zeeland.

*Stuk 15. Evaluatie PxQ-systematiek | Berenschot (06-11-2019)*

*Stuk 16. Addendumbrief RUD Zeeland | KPMG (28 juni 2019)*

*Stuk 17. Toekomstvisie OD Zeeland 2021 – 2024 | Conceptversie*

*Stuk 18. Uitwerking frictiekostenvergoeding Provincie Zeeland (rekenmodel) | RUD Zeeland (maart 2021)*

## Bijlage 2 In de media

07 juni 2019 | PZC | Provincie moet zeker miljoen toeleggen op Zeeuwse milieudienst:

Provinciale Staten maken zich niet alleen zorgen over de oplopende kosten voor de RUD Zeeland. Partijen zijn ook bang dat de milieudienst niet de geschikte mensen kan vinden om de veiligheidsinspecties uit te voeren. Het personeelsbestand vergrijsjt, terwijl er nu al veel vacatures zijn. Daarvan is recent wel een aantal 'goed vervuld', aldus De Reu.

15 augustus 2019 | Omroep Zeeland | 'Verhuizing' zeventien milieuambtenaren kost provincie 3 miljoen:

Het provinciebestuur is bereid de totale som van 2,8 miljoen euro te betalen. Dagelijks provinciebestuurder Dick van der Velde accepteert de tegenvaller van bijna 3 miljoen gelaten: "We kunnen er alles van vinden, maar als je het onafhankelijk laat onderzoeken dan moet je ook achteraf niet piepen." Op 30 augustus wordt het voorstel besproken in de Commissie Ruimte, en op 20 september komt deze uitgave in stemming in Provinciale Staten.

20 september 2019 | PZC | Met tegenzin leggen Staten geld voor peperdure verhuizing milieuambtenaren op tafel:

Het vertrouwen ontbreekt nog wel dat de RUD er alles aan doet de werkelijke kosten zo laag mogelijk te houden. Lars Jacobusse (CU) hekelde 'de houding die de RUD uitstraalt' en wilde voor de kosten niet afgaan op 'de blauwe ogen van de RUD'. „Het is de plicht van de RUD de kosten zo laag mogelijk te houden”, betoogde Hans van Geesbergen (VVD). „Achterover leunen omdat het provinciaal geld is, is onaanvaardbaar.”

15 april 2020 | PZC | Zijn de provincie en de Zeeuwse milieudienst het bijna eens of hebben ze juist ruzie?:

De RUD heeft een bepaalde overhead, die groter is dan nu nodig. Dat mag in vijf jaar tijd worden afgebouwd en dat kost dus geld. De Staten willen dat alleen daadwerkelijke kosten worden vergoed en dat de RUD zijn best doet te bezuinigen op de geraamde 2,9 miljoen. Het goede nieuws is dat het bedrag is teruggebracht tot 2,65 miljoen euro, maar het slechte dat de RUD onlangs drie complete vacatures heeft ingevuld die vallen onder overhead. Dat had goedkoper gekund, vindt de provincie, want die nieuwe mensen hebben geen brzo-taken meer. Wie gaat nu het verschil betalen? Gedeputeerde Dick van der Velde wil geen commentaar geven op de brief die hierover aan de Staten is gestuurd.