

Memo

Onderwerp:	Inzet onderhandelingen ontvlechtingkosten VTH taken ODR
Aan:	Stuurgroep West Betuwe
Van:	Portefeuillehouder Verbonden Partijen (J. Staatsen)
Datum:	25 september 2018

Inleiding

De Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Rivierenland (GR ODR) regelt dat het algemeen bestuur van de ODR de voorwaarden bepaalt waaronder van uitvoering van taken wordt afgezien.

De GR ODR noch de gesloten dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) zeggen iets concreets over de voorwaarden die gesteld kunnen worden. Deze voorwaarden kán het algemeen bestuur eenzijdig stellen, materieel gezien betekent dit dat er onderhandeld gaat worden over de ontvlechtingkosten. In de onderhandelingen zullen zowel de vertegenwoordiger van de ODR als de vertegenwoordiger van de gemeenten Geldermalsen, Neerijnen en Lingewaal zich steeds moeten realiseren dat het onderhandelingsresultaat voor álle deelnemers van de regeling acceptabel moet zijn. En dat we ook na de onderhandelingen gewoon deelnemer aan de regeling blijven voor in ieder geval de wettelijke taken.

Wat wordt voorgelegd/op welke vraag of dilemma wordt een antwoord gewenst

Met deze vertrouwelijke memo wordt de onderhandelingsstrategie bepaald en aangegeven binnen welke bandbreedte realistisch onderhandeld kan worden over de ontvlechtingkosten ODR en welke overige incidentele kosten te verwachten zijn.

Conclusie is dat de totale frictiekosten voor het implementatietraject VTH-taken West Betuwe op **minimaal 1,4 miljoen** euro worden geschat. Dat is in het meest gunstige geval, wanneer alleen met de ODR alleen overhead verrekend hoeft te worden en akkoord wordt gegaan met een afbouwtermijn van drie jaar.

In alle andere gevallen kunnen de kosten oplopen tot **maximaal zo'n 4 miljoen euro**. Enerzijds is het logisch te veronderstellen dat het niet het maximale bedrag wordt, omdat we - gezien vacatureruimte, flexibele schil en mogelijke (vrijwillige) overstap van medewerkers naar West Betuwe - een voordeel kunnen hebben op de frictiekosten productieve personeelslasten. Anderzijds moet ook rekening gehouden worden met een stugge opstelling van de ODR als het gaat om de afbouwtermijn. Als die niet uit onderhandeld kan worden op 3 jaar, dan lopen de bedragen snel op.

Reëel is dat de totale frictiekosten uit zullen komen **tussen de 2 en 3,5 miljoen euro**.

Die bedragen liggen aanzienlijk hoger dan de eerder door Lysias aangegeven bedragen waarop mede - het besluit van de Stuurgroep West Betuwe in juni 2018 gebaseerd is geweest en leggen een groot beslag op het totale fusiebudget van iets meer dan 10 miljoen euro.

Verwachte/gewenste oplossing

De Stuurgroep wordt gevraagd in te stemmen met deze onderhandelingsstrategie en rekening te houden met de bandbreedte van de kosten en de daarbij gemaakte risico's/kanttekeningen.

Wanneer er op voorhand geen bereidheid blijkt om 2 tot 3,5 miljoen euro aan frictiekosten te betalen, kan beter worden afgezien van het onderhandelingstraject (en zal een nieuw besluit moeten worden overwogen over de uitvoering van de VTH-bouwtaken).

Bandbreedte ontvlechtingskosten VTH-taken West Betuwe uit ODR

Om te komen tot een bandbreedte waarbinnen de reële kosten voor ontvlechting zich zullen bevinden, is gebruik gemaakt van de volgende informatie:

- rapport Lysias;
- 'factsheets ODR' zoals overhandigd in bestuurlijk overleg juni 2018;
- werkprogramma en managementrapportages ODR;
- handreiking VNG Intergemeentelijke samenwerking toegepast;
- gezond boerenverstand en algemene ervaringscijfers bij het afbouwen van bedrijfsonderdelen in re-organisaties.

De informatie over ontvlechtingskosten die de stuurgroep tot nog toe heeft, is gebaseerd op de informatie uit het Lysiasrapport en de 'factsheet ODR', zoals door de ODR overhandigd in bestuurlijk overleg van juni 2018.

Lysias geeft voor het scenario terughalen VTH taken totale frictiekosten van € 430.000. Daarbij wordt uitgegaan van:

- 10% medewerkers die niet geplaatst kunnen worden/bovenformatief blijven, er wordt aangegeven dat de kosten in onderhandeling met de ODR moeten worden bepaald;
- een overheadpercentage van 10%;
- een afbouwperiode van 3 jaar volgens 75/50/25 (= totaal 150% loonsom);
- € 100.000 voor investeringen ten behoeve van de ontvlechting, waarbij is aangegeven dat een aantal posten PM zijn.

De ODR heeft als onderhandelingsinzet drie scenario's geschetst, waarbij zij de frictiekosten benoemen in de bandbreedte van €1.530.000 - € 5.250.000. Daarbij wordt uitgegaan van:

- een afbouwperiode van 5 jaar¹ (100/80/60/40/20 = 300% loonsom);
- een overheadpercentage van 26,5%, uurtarief van € 77,96², productieve uren per FTE 1350 uur op jaarbasis;
- € 200.000 voor incidentele kosten (vergelijkbaar met de investeringskosten van Lysias), waarbij gesteld wordt dat ICT en archief stelposten zijn die afgerekend worden op de werkelijke kosten.

Overhead Lysias rekent met overhead 10% 'voor de bouwtaken', terwijl in het gebruikelijk verkeer tussen gemeenten en ODR de afgelopen jaren en in het werkprogramma 2018 overall gerekend wordt met een overhead percentage van 26,5%. Lysias heeft ook niet aangegeven in haar rapport, anders dan algemene ervaringscijfers, waarop de 10% concreet is gebaseerd.

Een interne overhead van 26,5% is niet onredelijk veel voor een overheidsorganisatie, en tevens ook logisch gevolg van de – tevens overeengekomen – relatief lage productieve uren per FTE (1350 uur op jaarbasis, waar in veel overheidsorganisaties wordt gerekend met 1380 uur of zelfs meer).

Binnen de onderhandelingen is geen aanleiding om te kunnen stellen dat deze tarieven niet correct zijn. We hebben ze eerder immers geaccepteerd, zowel in onze opdrachtgeversrol (in B&W door het accorderen van de voorwaarden voor de DVO en het jaarlijks werkprogramma) als in onze eigenaarsrol (in het AB door te besluiten dat de ODR haar taken volgens deze voorwaarden aanbiedt). Bovendien zijn het reële tarieven en kosten waarmee momenteel gerekend wordt. Als ze niet door West Betuwe worden betaald als opdrachtgever, worden ze door de deelnemers aan de regeling als eigenaar (inclusief West Betuwe) betaald.

1 In de aangeleverde gegevens van de ODR zit een inconsistentie: in de berekening wordt gezegd x 5 jaar, in het bedrag dat genoemd wordt bij de gevraagde vergoeding over 5 jaar, blijkt dat de 5 jaar volgens afbouwende percentages is gerekend.

2 De ODR rekent met het uurtarief begroting 2019. Dit lijkt voornamelijk een redelijk uitgangspunt.

Uitgangspunt voor de onderhandelingen:

- de overeengekomen uurtarieven 2019 (€ 77,96);
- het geaccepteerde overheadpercentage van 26,5%;
- de berekening van de jaarlijkse bijdrage die volgt uit benodigde FTE (met 1350 productieve uren op jaarbasis) maal het uurtarief .

Duidelijk is dat met deze uitgangpunten de variant van Lysias zonder meer duurder uitvalt dan eerder geschetst.

Afbouwtermijn

Lysias rekent met 3 jaar afbouwtermijn volgens het schema 75/50/25 (= 150% van de loonsom), terwijl de ODR in haar factsheet de kosten over 5 jaar afbouwt volgens het schema 100/80/60/40/20 (= 300% van de loonsom).

Volgens algemene regels en goed gebruik geldt dat kosten voor uittreden uit een regeling volledig worden betaald door de uittredende partij en dat daarbij een afbouwtermijn van 5 jaar redelijk is voor de achterblijvende partij om de organisatie hierop aan te passen (jurisprudentie, handreiking VNG, soms zelfs vastgelegd in de GR).

De afbouwtermijn is echter onderhandelbaar, en zal zoveel mogelijk gebaseerd worden op inschatting van de reële kosten waarvoor een dergelijk lange afbouwtermijn noodzakelijk is. Factoren die een rol spelen zijn:

- omvang van de ingreep: 130 FTE ODR, waar 16 FTE wordt uitgenomen \Rightarrow bedrijfsmatig wel een ingreep, maar leidt waarschijnlijk niet tot totale aanpassing van de organisatie, alleen tot kleinere teams binnen bestaande opzet. (tegenargument: minder robuust, om dit op te vangen meer tijd nodig ...);
- arbeidsmarkt \Rightarrow uit managementrapportages blijkt dat er vacatures zijn die moeilijk vervulbaar zijn en dat het werk aanwast. Vacatureruimte en de flexibel ingehuurd schil kunnen direct geschrapt worden op de opgave van 16FTE en leidt niet tot frictiekosten voor de directe loonkosten; (kanttekening: mogelijk zijn de vacatures niet op de plekken waar FTE's vrijvallen, maar dit betekent zo nodig intern anders plaatsen van mensen, met veel minder frictiekosten dan boventalligheid);
- als zodanig geen reële kosten die redelijkerwijs niet in drie jaar kunnen worden afgebouwd, zeker gezien;
- er is geen sprake van uittreding maar van wijziging in omvang DVO, dit is een minder 'zware' maatregel dan uittreden;
- tijdstip van aankondiging \Rightarrow de ODR weet al vanaf juni 2018 dat West Betuwe voornemens is per 1 januari 2020 de taken terug te nemen, wat betekent dat het management hier vanaf dat tijdstip al op kan sturen (bij het aangaan van contracten vs. inhuur flexibele schil, bepalen benodigd management, ICT investeringen, overhead, werkplekken, huisvesting etc.).

Uitgangspunt voor de onderhandelingen:

Er zijn voldoende steekhoudende argumenten om de onderhandelingen in te gaan met een afbouwtermijn van 3 jaar. Of die afbouw volgens de 'optimistische' rekenregels van Lysias haalbaar is (75/50/25 = 150% loonsom) valt te betwijfelen, maar dit kan prima vertrekpunt voor de onderhandelingen zijn. Een afbouw van 100/66/33 (= 200% loonsom) wordt een reëel onderhandelingsresultaat geacht.

Dit betekent dat de totaal bedragen zoals genoemd door de ODR naar beneden bijgesteld kunnen worden voor het bepalen van de bandbreedte voor de ontvlechtingkosten. Let wel: dit is een inschatting, die in de onderhandelingen niet per definitie tot de gewenste uitkomst leidt. De ODR kan stug vasthouden aan een afbouwtermijn van 5 jaar.

Incidentele kosten/investeringen

Zowel Lysias als ODR noemen een aantal kosten die eenmalig gemaakt moeten worden voor de ontvlechting zoals omzetting ICT, overheveling archief, etc. Lysias gaat uit van circa € 100.000 en geeft een aantal posten PM. De ODR neemt als stelling in dat alle kosten die gemaakt worden voor de ontvlechting door West Betuwe betaald dienen te worden, ook projectkosten (projectleider, adviezen, kosten plaatsing, sociaal plan, uren medezeggenschap etc.). De ODR gaat uit van ca. € 250.000 en verrekent hiermee de teruggave van het aandeel uit de reserves (volgens hun opgave € 52.000, nog niet geverifieerd).

Uitgangspunt voor de onderhandelingen:

De reëel gemaakte kosten voor ICT, archief en andere om te zetten faciliteiten moeten betaald worden door West Betuwe. Voor de eventuele kosten voor plaatsing, sociaal statuut, projectleiding, extra uren medezeggenschap, wordt getracht deze in overleg met de ODR zo beperkt mogelijk te houden.

Houd rekening met € 150.000 - € 250.000 eenmalige kosten voor de ontvlechting.

Omvang van het takenpakket

Zowel narekening van de huidige werkprogramma's als het rapport van Lysias (opgebouwd uit de managementrapportages van de ODR) geven hetzelfde beeld: de omvang van het over te dragen takenpakket omvat circa 16 FTE aan uren (uitgaande van 1350 productieve uren per FTE). In de precieze afbakening wordt het misschien nog iets minder, omdat er wellicht voor gekozen wordt sommige kleine, of specialistische taken toch bij de ODR te laten uitvoeren. Maar laten we uitgaan van 16 FTE.

Uitgangspunt voor de onderhandelingen:

Voor het bepalen van de bandbreedte van de ontvlechtungskosten staat deze 16 FTE los van de vraag hoeveel FTE de nieuwe VTH afdeling West Betuwe straks nodig heeft. Feit is dat wij op dit moment 16 FTE afnemen die we vanaf 1 januari 2020 niet meer willen afnemen en daarvoor moet een regeling getroffen worden.

Voor het bepalen van de uiteindelijke ontvlechtungskosten, kunnen afspraken gemaakt worden over verdere reductie van de frictiekosten, indien er boventalligheid ontstaat bij de ODR en mensen van de ODR (vrijwillig) bij West Betuwe in dienst komen, zie opbouw bandbreedte.

Bovenstaande uitgangspunten leiden tot de volgende berekeningen:

Uitgangspunten voor berekening: 16

FTE aan over te dragen taken uit DVO's
 1350 uur productief per FTE
 Uurtarief 2019 € 77,96
 Overhead 26,5%
 Afbouwtermijn 3 jaar volgens afbouwschema 100/66/33 (= 200% loonsom)
 Incidentele kosten van € 150.000 - € 250.000

Minimale ontvlechtungskosten (geen boventalligheid ODR)

In dit scenario betaalt West Betuwe voor de afbouw van de overhead, en zijn er geen frictiekosten voor personeelslasten op de productieve uren.

Kosten 2019:

Omvang taken * productiviteit * uurtarief * overhead%

16 FTE * 1350 uur * 77,96 * 0,265 = € 446.000

Kosten afbouw 3 jaar (200% jaarbedrag): € 892.000

Incidentele kosten: € 150.000

Afbouw in 5 jaar (300%)
 (€ 1.338.000)

Totaal € 1.042.000

Maximale ontvechttingskosten (16 FTE boventallig)

In dit scenario betaalt West Betuwe voor de afbouw van de overhead, en frictiekosten voor 16 FTE personeelslasten op de productieve uren.

Kosten 2019		
Omvang taken * productiviteit * uurtarief * 100% (73,5% directe loonkosten, 26,5% overhead)		
16 FTE * 1350 uur * 77,96 * 1 = € 1.684.000		
		Afbouw in 5 jaar (300%)
Kosten afbouw 3 jaar (200% jaarbedrag):	€ 3.368.000	(€ 5.052.000)
Incidentele kosten:	€ 250.000	
<u>Totaal</u>	<u>€ 3.618.000</u>	

Optuigen eigen organisatie 2019

In alle gevallen ontstaan in 2019 nog additionele eenmalige frictiekosten voor het optuigen van de eigen organisatie, voordat deze operationeel is.

Implementatiemanager	€ 50.000 inhuur
Teammanager/kwartiermaker vanaf mei/juni	€ 100.000 inhuur
Opbouwen team in krappe arbeidsmarkt	€ 100.000 schatting loonkosten voor 1 januari
Kosten werving en selectie	€ 25.000 schatting
Inrichting systemen, werkplekken	€ 75.000 schatting
overig PM	€ 50.000
<u>Totaal:</u>	<u>€ 400.000 incidenteel nadeel</u>

Structureel nadeel loonkosten vanaf 2020

Daarnaast verwacht Lysias additioneel structureel meer loonkosten vanaf 2020. Zolang er geen betere onderbouwing is voor de opbouw van onze nieuwe VTH organisatie, gaan we even van deze bedragen uit, die mee moeten worden afgewogen in het totale kostenplaatje.

Totaal: € 161.000 structureel nadeel

Verrekening reserves ODR

In alle gevallen wordt het aandeel GNL uit de opgebouwde reserves van de ODR waarschijnlijk verrekend, we gaan voorsnog uit van het door de ODR genoemde bedrag.

Totaal: € 52.000 incidenteel voordeel

Conclusie:

De totale frictiekosten voor het implementatietraject VTH-taken West Betuwe zijn **minimaal 1,4 miljoen** euro. Dat is in het meest gunstige geval, wanneer alleen overhead verrekend hoeft te worden en akkoord wordt gegaan met een afbouwtermijn van drie jaar.

In alle andere gevallen lopen de kosten op; tot **maximaal zo'n 4 miljoen euro**. Enerzijds is het logisch te veronderstellen dat het niet het maximale bedrag wordt, omdat we gezien vacatureruimte en mogelijke (vrijwillige) overstap van medewerkers naar West Betuwe frictiekosten op productieve personeelslasten kunnen vermijden. Anderzijds moet ook rekening gehouden worden met een stugge opstelling van de ODR als het gaat om de afbouwtermijn. Als die niet uit onderhandeld kan worden op 3 jaar, dan lopen de bedragen snel op.

Reëel is dat de totale frictiekosten uit zullen komen op **tussen de 2 en 3,5 miljoen euro**.

Kosten alternatief

Wanneer toch gekozen wordt de uitvoering van alle VTH taken bij de ODR onder te brengen, omdat de ontvlechtingkosten te hoog worden geacht, dan heeft de ODR aangegeven onder welke voorwaarden dat is te realiseren.

Zij verwachten een structurele bijdrage van € 463.000 voor de in te brengen taken vanuit Lingewaal (grotendeels gedekt door de huidige personeelslasten) met een ingroeikorting op de overhead de eerste drie jaren (totaal **incidenteel voordeel € 110.000 over drie jaar**). Verder rekening houden met **€ 40.000 incidenteel nadeel** voor eenmalige kosten (ICT, archief, scholing, etc.).

Tevens zal rekening gehouden moeten worden met extra kosten voor het doorvoeren van het door ons gewenste dienstverleningsconcept 'Dichtbij en op Maat'. De kosten daarvoor zijn PM (en wanneer andere deelnemende gemeenten dat concept omarmen, te delen met overige deelnemers).