

Bijlage 7.2

7.2

Continuïteit door flexibiliteit

Nota werkgroep Toekomst Hûs en hiem

definitief 5 september 2013

Inhoudsopgave:

1. Inleiding	3
2. Samenstelling en werkwijze werkgroep	3
3. Samenvatting	4
4. Probleemanalyse	5
5. Uitgangspunten en aannames	6
6. Scenario's	8
7. Conclusies en aanbevelingen	10

1. Inleiding

De huidige situatie voor bouwend Nederland is niet rooskleurig. Vele bouwers vallen om, particulieren houden de hand op de knip. Dientengevolge is het aantal aanvragen voor een omgevingsvergunning sterk gedaald. Ook de financiële positie van de gemeenschappelijke regeling hûs en hiem (H&H) is daardoor verslechterd. In 2012 is een negatief jaarrekeningresultaat ontstaan. De verwachting is dat bij ongewijzigd beleid de tekorten voor de deelnemende gemeenten verder zullen oplopen.

Het Dagelijks Bestuur van H&H heeft derhalve een werkgroep Toekomst hûs en hiem ingesteld met de opdracht alternatieve exploitatiescenario's uit te werken. In deze nota rapporteert de werkgroep over deze alternatieve scenario's. Dit zijn er vier:

1. Ongewijzigd zelfstandig continueren van H&H, zonder ingrepen in de omvang en aanstelling van de formatie
2. Zelfstandige continuering van H&H na transitie tot een flexibele organisatie met een passende omvang van de formatie
3. Liquidatie van de gemeenschappelijke regeling H&H, gevolgd door een collectieve invoeging in een andere organisatie (FUMO of LIBAU)
4. Liquidatie van de gemeenschappelijke regeling H&H, gevolgd door individuele keuzes en inspanningen van gemeenten om te komen tot een alternatief

In paragraaf 2 worden de scenario's samengevat. Vervolgens bevat paragraaf 3 een kort verslag van de samenstelling en werkwijze van de werkgroep. Paragraaf 4 beschrijft de probleemanalyse die de werkgroep heeft gemaakt. Daarna staan in paragraaf 5 de uitgangspunten en aannames die zijn gemaakt bij de keuze en uitwerking van scenario's. In paragraaf 6 worden de vier scenario's nader uitgewerkt op de aspecten financiën, kwaliteit, formatie en kansen/risico's. Deze nota wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

2. Samenstelling en werkwijze werkgroep

In de periode 8 augustus – 4 september 2013 is de werkgroep Toekomst hûs en hiem vier keer bijeen geweest (waarvan 1x samen met het dagelijks bestuur) om te komen tot:

- een gezamenlijke probleemanalyse
- de inventarisatie en doorwerking van toekomstscenario's
- afstemming met de huidige situatie en begroting van H&H
- vaststelling nota en formuleren conclusies en aanbevelingen

Er is gewerkt op hoofdlijnen. Dit heeft geleid tot globale indicaties van effecten in geld en op formatie, waarmee bestuurlijk een richting voor een vervolg kan worden gekozen.

Op 29 augustus 2013 zijn de voorlopige bevindingen van de werkgroep gepresenteerd en besproken met het DB van H&H.

De werkgroep werd voorgezeten door de penningmeester van het bestuur van H&H, Albert van der Ploeg, en bestond naast de directeur en het hoofd administratie van H&H uit ambtenaren van de gemeenten Leeuwarden, Súdwest-Fryslân en Smallingerland.

3. Samenvatting

Niet de kwaliteit van advisering door H&H vormt de aanleiding voor het nemen van maatregelen, de exploitatietekorten in de bedrijfsvoering wel. De omzet van H&H is als gevolg van vraaguitval aanzienlijk gedaald. Voor de komende tijd wordt een verdere daling voorzien. Deze komt voort uit een combinatie van factoren: een langer aanhoudende crisis, meer mogelijkheden voor vergunningvrij bouwen, gemeentelijke keuzes voor (gedeeltelijke) gebruikmaking van de KAN-bepaling. H&H is op dit moment niet in staat om de dalende inkomsten gepaard te laten gaan met dalende kosten. De oorzaak hiervan ligt in de vaste aanstellingen van het personeel. Personeelskosten vormen ruim 85% van de reguliere exploitatiekosten.

De eerste conclusie van de werkgroep is dan ook dat – ongeacht welk toekomstscenario er wordt gekozen en ongeacht de verwachtingen voor de omzet in de (nabije) toekomst – de aanstellingen van het personeel moeten worden geflexibiliseerd, met als doel om de vaste personeelslasten te reduceren. De tweede conclusie is dat de omvang van de formatie – wederom ongeacht de keuze voor enig toekomstscenario – op zo kort mogelijke termijn moet worden teruggebracht.

Uitgaande van deze twee conclusies zijn vier scenario's globaal uitgewerkt. Deze uitwerking geeft inzicht in:

- a) de ontwikkeling van de reguliere exploitatie
- b) eventuele transitiekosten
- c) de ontwikkeling van de formatie
- d) een beschouwing op de kwaliteit- en prijsontwikkeling van de advisering.

In onderstaande matrix staat de uitwerking van de vier scenario's op deze aspecten. De ontwikkeling van de reguliere exploitatie en eventuele transitiekosten vormen samen één totaalbedrag dat kan worden beschouwd als de (maximale) bijdrage van gemeenten om een scenario te effectueren. Er is uit het oogpunt van behoedzaamheid in geen enkel scenario rekening gehouden met eventuele opbrengsten uit de verkoop van vastgoed of uit de tijdelijke detachering van hooftallig personeel.

De formatie die wordt gepresenteerd, betreft de structurele formatie (deels in vaste dienst, deels via flexibele contracten) die – hetzij bij H&H, hetzij elders - vanaf 2018 werk houdt.

Scenario	Kosten t/m 2018 x € 1 miljoen	Formatie 2018	Kwaliteit adviesing	Prijs adviesing	Netwerk Ruimt.Kwal. Frl.
Ongewijzigd doorgaan (1)	1,4	7,5	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd
Transitie naar flexibelekosten, zelfstandige continuering (2)	1,1	4,8	Beperkt gewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd
Liquidatie met collectieve invoeging in FUMO (3a)	1,7	3,0	Niet onafhankelijk	Ongewijzigd	Onbekend
Liquidatie met collectieve invoeging in Libau (3b)	1,7	3,0	Ongewijzigd	Locatie afhankelijk	Noordelijk netwerk
Liquidatie met individueel vervolg (4)	2,0	0,0	Onbekend	Onbekend	Verdwijnt

Uit deze scenario-uitwerking volgt de derde conclusie van de werkgroep: extra financiële bijdragen van gemeenten zullen onvermijdelijk zijn. De hoogte ervan kan echter - afhankelijk van de scenariokeuze - worden beperkt.

De werkgroep adviseert het bestuur van H&H een keuze te maken uit de scenario's. Scenario 2) verdient daarbij de meeste aanbeveling: het kent de laagste kosten en biedt qua continuïteit (prijs, kwaliteit, exploitatieresultaat en werkgelegenheid) de meeste zekerheid.

4. Probleemanalyse

Bij het maken van een probleemanalyse is gekeken naar zowel de huidige situatie als naar ontwikkelingen voor de toekomst.

Huidige situatie

Niet de kwaliteit van advisering van H&H vormt de aanleiding voor het nemen van maatregelen, de exploitatietekorten in de bedrijfsvoering wel. Algemeen is er sprake van tevredenheid over bijvoorbeeld de werkwijze met lokale commissies dichtbij burger en gemeente, de juridische hardheid van de adviezen, de behandelnelheid en de positie als netwerkorganisatie voor de ruimtelijke kwaliteit in Fryslân. Door externe ontwikkelingen kampt H&H met vraaguitval met oplopende exploitatietekorten als resultaat. De jaarrekening 2012 werd afgesloten met een negatief rekeningresultaat van € 100.000. Voor 2013 wordt een tekort voorzien van ruim twee keer deze omvang. De (meerjaren)begroting laat voor 2014 een tekort zien van € 240.000.

Toekomstontwikkelingen

Verschillende zaken zijn en worden voor H&H relevant.

- *KAN-bepaling*

De KAN-bepaling die per 1 maart 2013 is ingevoerd, stelt gemeenten in staat om in bepaalde situaties af te zien van onafhankelijke welstandsadviesing. Voor monumenten- en welstandsaanvragen in beschermde stads- en dorpsgezichten blijft onafhankelijk advies wel vereist.

Omdat onduidelijk is hoe de verschillende deelnemende gemeenten om zullen gaan met de KAN bepaling is op dit moment geen goede raming te maken van het aantal adviesaanvragen in de komende jaren en is daarmee de adviesbehoefte (vraagzijde) niet te definiëren.

Dit pleit ervoor om de benadering andersom te maken en te stellen dat er een minimale basisbehoefte zal blijven aan (wettelijk verplichte) advisering op grond van de monumentenwet en voor welstandsadviesing in beschermde stads- en dorpsgezichten. De werkgroep stelt voor dat dit de nieuwe basis voor de Gemeenschappelijke Regeling wordt.

- In de meerjarenbegroting van H&H is hierop geanticipeerd door de omzet te verlagen. Dat gebeurt in stappen, waarbij er in 2018 ten opzichte van 2014 in totaal 20% omzet verdwijnt.

- *Natuurlijk verloop personeel*

Verschillende personeelsleden van H&H bereiken in de komende jaren de pensioengerechtigde leeftijd. Dit zorgt voor natuurlijk verloop, waardoor de formatie afneemt van afgerond 10 fte in 2013 naar 9 fte in 2014 en 7,5 fte in 2018.

De effecten van het natuurlijk verloop op de personeelslasten zijn in de meerjarenbegroting verwerkt.

- *Omgevingswet*

De omgevingswet, waarvan de invoering gepland staat na 2018, kan mogelijk leiden tot gewijzigde uitvoering van welstandsadviesing. Het moment van invoeren ligt echter nog ver weg en is bovendien qua tijd en inhoud onzeker. Daardoor speelt deze ontwikkeling geen rol bij de keuzes die op dit moment moeten worden gemaakt.

- *Gemeentelijke herindeling en samenwerking*

Op verschillende plekken in Friesland krijgt schaalvergroting vorm. Dat gaat vaak gepaard met een vermindering van samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Daarmee kunnen deze processen ook hun effect hebben, in de vorm van een heroverweging van deelname van deze gemeenten in de gemeenschappelijke regeling H&H.

De inschatting is echter dat geen enkele individuele gemeente voldoende structurele adviesmassa meebrengt om welstand en monumentenadvisering op een gelijkwaardig niveau georganiseerd te krijgen. Er wordt vanuit die ontwikkeling dan ook geen rekening gehouden met uittredende gemeenten.

- *Gemeentelijke bezuinigingen*

Gemeenten staan allemaal voor aanzienlijke bezuinigingsopgaven. Dat zal leiden tot beleidskeuzes. De kans dat welstandsadvisering hierin betrokken wordt, is relatief klein. De meeste gemeenten rekenen de advieskosten door in de leges. Daardoor leidt een beperking van welstandsadvisering niet tot een besparing voor de gemeente, maar mogelijk wel voor de aanvrager.

Aandacht voor de hoogte van lokale lasten en voor terugdringing van bureaucratie zou daarom – met gemeenteraadsverkiezingen die begin 2014 aanstaande zijn – leiden tot keuzes van gemeenten. Die zijn echter zo onzeker dat er in deze analyse niet afzonderlijk op wordt geanticipeerd.

De conclusie is dat de omzet van H&H vanuit verschillende invalshoeken onder druk kan komen te staan. Geen van deze ontwikkelingen zijn concreet of hard. Toepassing van de KAN-bepaling is de meest waarschijnlijke. Deze heeft daarom een financiële vertaling gekregen in de meerjarenbegroting. Daarmee is impliciet ook geanticipeerd op de andere ontwikkelingen die tot omzetverlaging kunnen leiden.

5. Uitgangspunten en aannames

De uitgangspunten en aannames die gekozen zijn, zijn bedoeld om scenario's onderling vergelijkbaar te maken.

Per scenario worden twee begrotingen opgesteld: een reguliere begroting, met daarin de structurele baten en lasten van H&H, en daarnaast een transitiebegroting die de kosten – en baten – bevat die gemaakt moeten worden om een bepaald scenario te effectueren.

Voor beide begrotingen gelden in alle scenario's de volgende uitgangspunten:

- *Reguliere begroting*

De meerjarenbegroting 2014 vormt de basis. In jaarschijven na 2015 is rekening gehouden met een geleidelijke omzetsdaling van € 633.000 naar € 513.000.

Naast welstand en monumentenadvisering is er geen rekening gehouden met structurele inkomsten. Inkomsten uit Nije Pleats zijn in 2014 nog wel opgenomen.

In de ontwikkeling van de personeelskosten is rekening gehouden met de effecten van natuurlijk verloop. Daardoor lopen de kosten af.

Alle overige kosten blijven constant. Een uitzondering hierop zijn de rentekosten. Bij ongewijzigd beleid lopen deze op, als gevolg van de tekorten die ontstaan. In de andere scenario's blijven ze constant.

- *Transitiebegroting*

Re-integratiekosten en bijdragen aan het UWV vormen het grootste deel van de transitiekosten. Deze komen voort uit de rechtspositie van het huidige personeel.

Samengevat komt het erop neer dat ontslag per heden pas over twee jaar kan worden geëffectueerd. In die periode van twee jaar geldt een inspanningsverplichting voor de werkgever om personeel aan ander werk te helpen. Om die reden worden loonkosten in die periode aangemerkt als re-integratiekosten.

Na twee jaar gaat het ontslag in en moet er per werknemer maximaal 38 maanden ww-uitkering worden afgedragen aan het UWV. Deze kosten kunnen jaarlijks afnemen, wanneer betrokkenen nieuw werk vinden. In de berekeningen is aangenomen dat in 30% van de gevallen gebeurt.

In de scenario's worden in 2014 en 2015 alle personeelslasten die niet gedekt kunnen worden in de reguliere begroting beschouwd als re-integratiekosten. Vanaf 2016 worden re-integratiekosten berekend voor het personeel dat uit H&H verdwijnt. Er is daarbij gerekend met een gemiddelde loonsom per fte. Dit leidt tot een benadering van de formatie. In de praktijk kan de werkelijke invulling enigszins verschillen.

Naast deze personeel gerelateerde kosten is een klein bedrag geraamd voor externe advieskosten en begeleiding.

Er zijn geen inkomsten geraamd uit detachering of tijdelijke uitleen van personeel dat boventallig is of wordt.

Ook is er niet gerekend met opbrengsten uit de verkoop van activa. Daar staat tegenover dat het afboeken van de activa eveneens niet is meegenomen. De mate waarin dit wel of niet aan de orde zal komen, kan per scenario verschillen.

Vanuit deze benadering is getracht een behoedzame inschatting van kosten te presenteren die voor alle scenario's vergelijkbaar is gemaakt

6. Scenario's

De werkgroep heeft vier verschillende scenario's onderkend. Dit zijn:

- 1) Zelfstandig continueren van H&H, zonder ingrepen in de omvang en aanstelling van de formatie
- 2) Zelfstandige continuering van H&H na transitie tot flexibele organisatie met een passende omvang van de formatie
- 3) Liquidatie van de gemeenschappelijke regeling H&H, gevolgd door een collectieve invoeging in een andere organisatie, FUMO (scenario 3a) of LIBAU (scenario 3b)
- 4) Liquidatie van de gemeenschappelijke regeling H&H, gevolgd door individuele keuzes en inspanningen van gemeenten om te komen tot een alternatief.

Scenario a) is een doorrekening van de huidige situatie. Deze dient als referentie voor de anderen. Scenario b) maakt inzichtelijk hoe continuering van H&H eruit ziet en wat de gevolgen (in transitiekosten, formatie en omzet) zijn.

Scenario c) toont de effecten van het onderbrengen van taken elders. In dat verband zijn de FUMO en Libau geopperd. Scenario d) is in de basis hetzelfde als c), alleen ontbreekt er een collectief alternatief en zullen gemeenten individueel hun welstandsadviesing moeten organiseren. In deze twee scenario's zijn de reguliere kosten van welstandsadviesing buiten beschouwing gelaten. Deze zijn onbekend. Er is geen inzicht in kosten die andere partijen vragen wanneer Friese gemeenten zich hier – individueel of collectief – bij aansluiten.

Samengevat zien de scenario's er als volgt uit.

Scenario	Kosten t/m 2018 x € 1 miljoen	Formatie 2018	Kwaliteit adviesing	Prijs adviesing	Netwerk Ruimt.Kwal. Frl.
Ongewijzigd doorgaan (1)	1,4	7,5	Ongewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd
Transitie naar flexibele kosten, zelfstandige continuering (2)	1,1	4,8	Beperkt gewijzigd	Ongewijzigd	Ongewijzigd
Liquidatie met collectieve invoeging in FUMO (3a)	1,7	3,0	Niet onafhankelijk	Ongewijzigd	Onbekend
Liquidatie met collectieve invoeging in Libau (3b)	1,7	3,0	Ongewijzigd	Locatie afhankelijk	Noordelijk netwerk
Liquidatie met individueel vervolg (4)	2,0	0,0	Onbekend	Onbekend	Verdwijnt

De scenario's worden hierna afzonderlijk toegelicht.

1) Ongewijzigd doorgaan

Ongewijzigd doorgaan betekent dat de tekorten in de meerjarenbegroting voor de periode 2014 tot en met 2018 door de gemeenten moeten worden aangevuld. In totaal gaat het om € 1,4 miljoen.

In dit scenario blijven de prijzen voor adviesing en de kwaliteit die H&H levert gelijk. Er is echter geen oplossing. Na 2018 blijft er sprake van een jaarlijks tekort van circa € 250.000.

2) Transitie naar flexibele kosten, zelfstandig continueren

In dit scenario wordt ingezet op een passende omvang van de formatie en op maximale flexibiliteit van deze formatie. Concreet betekent dit dat er circa 3 fte moet afvloeien ten opzichte van het ongewijzigde scenario. De resterende contracten zullen zoveel mogelijk een flexibele basis moeten krijgen.

Dat laatste biedt de mogelijkheid aan H&H om mee te bewegen met de vraag. Wanneer gemeenten kiezen voor een andere uitvoering van welstandsbeleid of wanneer de vraag

verder terugloopt, is het in dit scenario mogelijk om de formatieomvang mee te laten bewegen en zo de exploitatie-effecten tot een minimum te beperken.

Het scenario gaat uit van continuering van de huidige werkwijze van H&H, waardoor de kwaliteit ongewijzigd blijft. Dit uitgangspunt kan niet op voorhand volledig worden gegarandeerd. Er zal via optimalisering van de bedrijfsvoering moeten worden gezocht naar ruimte om de noodzaak van maatregelen die ingrijpen op de kwaliteit te beperken. In de prijsstelling van de advisering worden geen wijzigingen voorzien.

De kosten van dit scenario zijn geraamd op € 1,1 miljoen. Het resultaat is een sluitende exploitatie.

3a) Liquidatie met collectieve invoeging in FUMO

In dit scenario houdt H&H op te bestaan en worden werkzaamheden overgenomen door de FUMO (eveneens een GR). Bij dit scenario is onafhankelijke advisering niet gewaarborgd.

3b) Liquidatie met collectieve invoeging in LIBAU (Groningen)

In dit scenario houdt H&H op te bestaan en worden werkzaamheden overgenomen door de zusterorganisatie LIBAU (een Stichting). Kwalitatieve, onafhankelijke advisering vanuit Groningen is in dit scenario gewaarborgd, instandhouding van de werkwijze met lokale commissies en de hoogte van advieskosten zijn een kwestie van onderhandelingen.

De consequentie van liquidatie is dat de contracten met het voltallige personeel worden ontbonden. In de doorrekening is aangenomen dat er 3 fte zullen worden overgenomen door de nieuwe organisatie. Mocht dit aantal hoger zijn, dan vallen de kosten van dit scenario lager uit. Mocht de nieuwe organisatie geen personeel overnemen, dan vallen de kosten hoger uit, tot maximaal de kosten van scenario 4).

De formatie ligt in scenario 3a en 3b) lager dan in scenario 4). Dat komt omdat de formatie van directie en ondersteuning niet (geheel) mee zal verhuizen naar een andere organisatie. Die andere organisatie heeft zelf al in deze functies voorzien.

Hoe er in de nieuwe organisatie invulling wordt gegeven aan prijs en kwaliteit is onbekend. Van Libau is bekend dat er wordt gewerkt vanuit één centrale plek, Groningen. Dat geeft een verschil in kwaliteit ten opzichte van werken op locatie zoals H&H doet.

Invoeging bij de FUMO heeft een risico in zich dat uitvoering en onafhankelijke advisering in één hand terecht komen.

In hoeverre deze beide organisaties bereid zijn de welstandsadviesering over te nemen, en onder welke condities ze dit willen doen, is onderwerp van nader onderzoek.

Dit scenario geeft kosten van indicatief € 1,7 miljoen en geeft onzekerheid over de exploitatie.

4) Liquidatie met individueel vervolg

Dit laatste scenario is op één punt na gelijk aan het vorige. In scenario 3a) en 3b) wordt gestreefd naar het collectief onderbrengen van werk, op basis waarvan is aangenomen dat er ook personeel kan worden ondergebracht.

Die aanname kan niet worden gedaan wanneer gemeenten individueel hun alternatieven gaan zoeken. Het gevolg is dat de transitiekosten hoger zijn. Dit scenario komt uit op € 2 miljoen voor liquidatie van de GR. Ook hier gelden net als in scenario 3a) en 3b) onzekerheden over de prijs-kwaliteitsverhouding.

Individuele uittreding

Naast een collectieve keuze voor één van deze vier scenario's kunnen gemeenten ook individueel besluiten om uit de gemeenschappelijke regeling te treden. Verhaal van lasten vindt volgens de uittreeregeling van de GR plaats op basis van inkomstenderving, waarbij de termijn van inkomstenderving is bepaald op vier jaar. Daarbij wordt de basisperiode voor de berekening van de gemiddelde inkomsten gesteld op een periode van drie jaar, voorafgaand aan het jaar van uittreding. Wanneer men dit collectief zou doen, komt dat neer op een kostenpost van € 3,5 miljoen. Dat bedrag is aanzienlijk hoger dan het duurste scenario. Daaruit mag worden geconcludeerd dat blijven deelnemen voor individuele gemeenten goedkoper is dan uittreden.

De kosten verbonden aan de uitvoering van de scenario's zullen naar rato van inwoneraantallen over de gemeenten worden verdeeld.

7. Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de probleemanalyse en de scenario-uitwerking komt de werkgroep tot de volgende conclusies:

1. Flexibilisering van de aanstellingen van het personeel is noodzakelijk

Er moet meer kunnen worden ingespeeld op veranderingen in de omvang van de vraag. Als die daalt, moeten de lasten van advisering door H&H mee kunnen dalen. Dat vraagt om flexibeler arbeidsovereenkomsten.

Deze beweging – en de daarmee gepaard gaande kosten – zullen in alle scenario's aan de orde komen.

2. De omvang van de formatie moet op zo kort mogelijke termijn worden teruggebracht

Er is op dit moment teveel personeel in verhouding tot de hoeveelheid werk die moet worden verricht. Voor de nabije toekomst wordt niet voorzien dat die hoeveelheid werk weer gaat toenemen. Om die reden moet de formatie zo snel mogelijk worden teruggebracht.

Ook deze beweging moet worden ingezet, onafhankelijk van de keuze voor een specifiek scenario. De scenario's hebben immers geen invloed op de totale hoeveelheid werk – en dus de benodigde formatie – van alle Friese gemeenten tezamen.

3. Extra financiële bijdragen van gemeenten zijn onvermijdelijk

Uit de scenario-uitwerking blijkt dat er extra financiële bijdragen van gemeenten nodig zijn om realisatie van een scenario mogelijk te maken. De hoogte van die bijdrage kan echter afhankelijk van de scenariokeuze worden beperkt.

De werkgroep adviseert het bestuur van H&H een keuze te maken uit de scenario's 2), 3) en 4). Scenario 2) verdient daarbij de meeste aanbeveling: het kent de laagste kosten en biedt qua continuïteit (prijs, kwaliteit, exploitatieresultaat en werkgelegenheid) de meeste zekerheid.