



Rapportage
**Financieringssystematiek
omgevingsdiensten**

Arena Consulting

met ondersteuning van Buiten organisatieadvies

3 mei 2024

Inhoud

Doel van de rapportage

Robuuste omgevingsdiensten (OD's) met een stabiele financiering voor hun taken en opgaven. Voorliggende rapportage bevat een uitwerking van de financieringssystematiek van OD's, waarmee deelnemers de financiering van OD's stabiel, opgabegericht én toekomstgericht kunnen inrichten.

Opdrachtgever

Werkgroep financiering pijler 1, op verzoek van stuurgroep Interbestuurlijk programma VTH en hun deelnemers.
Gemandateerd opdrachtgever Marc du Maine.

Werkwijze

- Documentenstudie
- Interviews werkveld
- Quick-scan vergelijking andere samenwerkingsverbanden
- Consultatie juridisch, financieel en bestuurskundig experts
- Eindoordeel en advies

Inhoudsopgave

	Pagina
1. Inleiding	3
2. Context	4
3. Knelpunten en opgaven	6
4. Toekomstperspectief	7
5. Raamwerk voor financiering	8
6. Financieringssystematiek	9
7. Impact voor het VTH-stelsel	24
8. Implementatieadvies	26
Bijlage	
A. Huidige situatie financiering	28
B. Andere samenwerkingsverbanden	32
C. Reflectie experts	37
D. Lijst betrokkenen	40
E. Begrippenlijst	42

Voorwoord



In voorliggende rapportage is een financieringssysteem voor de robuuste, toekomst-bestendige omgevingsdienst (OD) uitgewerkt. Daarmee is een grote stap gezet om vanuit de huidige, sterk verschillende, wijzen van financiering van de OD's te komen tot een eenduidige systematiek op stelselniveau.

Deze rapportage is opgesteld met inbreng van de werkgroep Financiering van het Interbestuurlijk programma (IBP) versterking VTH-stelsel. De verschillen van inzicht die afgelopen maanden ter tafel van de werkgroep kwamen, zijn intensief met elkaar besproken. Daarbij heeft ieder van de werkgroepleden voorbij eigen belangen gekeken en stonden de belangen van het stelsel als geheel centraal.

Antwoord op de opgave

De financieringssysteem biedt op stelselniveau waarborgen dat OD's over voldoende middelen beschikken om de taken te kunnen uitvoeren.

- De financiering van de OD's is met regionale afspraken gekoppeld aan het regionale takenpakket. Dit regionale takenpakket komt voort uit regionale opgaven, ambities van deelnemers en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven). Daarmee sluit de financiering aan bij de opgaven in de regio en landelijke opgaven. Door regionale taken ook regionaal te begroten en programmeren kunnen OD's meer onafhankelijk binnen de kaders van de regionale afspraken en dus met een professionele distantie opereren.
- De financiering is stabiel en toekomstgericht. Dit wordt geborgd door een meerjarig werkpakket voor de regionale taken, garanties voor meerjarige inbreng van lokale taken en landelijke normen voor toekomstgerichte OD's.

Implementatie door overtuiging

We hebben bij vijf verschillende typen samenwerkingsverbanden gezocht naar lessen voor de financiering van de OD's en de wijze waarop landelijke middelen bij de samenwerkingsverbanden terecht komen (zie bijlage B). Uit het onderzoek komt naar voren dat het ongebruikelijk is dat het Rijk bepaalt op welke wijze de financiering van regionale samenwerking dient te verlopen én hoe hoog via normen de bijdragen van deelnemers dienen te zijn.

Tegelijkertijd is duidelijk dat de financiering van de basistaken binnen het stelsel anders moet. Voorliggende systematiek is een grote stap in de financiering van de OD's. Een stap die in iedere OD-regio en in het stelsel als geheel leidt tot OD's die over de middelen beschikken om de opgaven en ambities aan te pakken.

Een groot aantal OD's heeft onderdelen van voorliggende systematiek al naar tevredenheid in gebruik. Dit biedt ook de mogelijkheid om binnen het stelsel van elkaar te leren. Door elkaar te laten zien wat de verschillende onderdelen van de financieringssysteem opleveren, kan in de praktijk de meerwaarde goed over het voetlicht worden gebracht.

De verdere uitrol van de systematiek gaat niet zonder inspanning. Het implementeren van deze systematiek vereist inzet en vraagt doorzettingskracht van alle partijen in het stelsel.

Namens het projectteam,

*Drs. J.G. Rayer
Arena Consulting*

1. Inleiding

Aanleiding

Naar aanleiding van meerdere incidenten constateerde de commissie Mans in 2008 dat gemeenten en provincies onvoldoende zijn toegerust voor de uitvoering van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Naar aanleiding van deze constatering en de inrichting van landsdekkende OD's heeft het VTH-stelsel de afgelopen 15 jaar een impuls gekregen.

De commissie Van Aartsen (rapport: Om de Leefomgeving, 2021) komt tot het oordeel dat het VTH-stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie Mans: een robuuste uitvoeringsorganisatie, gelijke behandeling van gelijke gevallen, een stringente handhaving en een gecoördineerde aanpak van milieucriminaliteit. De commissie is van oordeel dat het VTH-stelsel wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Hierdoor ontstaat vermijdbare schade. Zij adviseert om binnen de fundamentele van het bestaande stelsel tot een serie essentiële verbeteringen te komen.

Het Interbestuurlijk programma (IBP) versterking VTH-stelsel bevat de gezamenlijke ambities van het Rijk, gemeenten, provincies en de OD's om de uitvoering te verbeteren. De realisatie van de ambities is ondergebracht in zes pijlers. Pijler 1 van het IBP richt zich op de robuustheid van OD's. Eén van de ambities van pijler 1 is het komen tot een robuuste financiering van de OD's.

Vraagstelling

De werkgroep Financiering van pijler 1 heeft als opdracht:

1. Ontwerp een financieringssysteem voor OD's als basis voor robuuste taakuitvoering.
2. Bepaal de mogelijkheden voor verankering van deze systematiek

De werkgroep Financiering bestaat uit een vertegenwoordiging van het Rijk, provincies, gemeenten en OD's.

Verantwoording

Deze rapportage is, net als de eerdere *Contourennota financieringssysteem omgevingsdiensten*, in opdracht van de werkgroep door Arena Consulting opgesteld.

- De contourennota is 4 oktober ter consultatie voorgelegd aan IPO, VNG, het Rijk en de OD's. De vier partijen hebben hun achterban geraadpleegd en in november 2023 een reactie geformuleerd.
- De werkgroep Financiering is in de periode november 2023 tot en met februari 2024 meermaals bijeen geweest om de reacties te bespreken en te verwerken in een rapportage.
- De conceptrapportage is in maart 2024 ter consultatie voorgelegd aan bovengenoemde partijen. Zij hebben, na het consulteren van hun achterban, in april een reactie gegeven. Op basis van deze reacties is voorliggende definitieve rapportage opgesteld.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst de context waarbinnen de opdracht wordt uitgevoerd en hoofdstuk 3 de knelpunten bij de huidige financiering van OD's. Hoofdstuk 4 beschrijft het beoogde doel; het toekomstperspectief. In hoofdstuk 5 staat een raamwerk van begrippen die de basis vormen om een financieringssysteem op te kunnen bouwen. Het daadwerkelijke ontwerp van de financieringssysteem staat in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 beschrijft de impact van de systematiek. Hierin staat wat het oplevert, wat ook niet en wat het vraagt om de systematiek uit te kunnen voeren. In hoofdstuk 8 is een advies voor implementatie van de systematiek uitgewerkt.

Deze rapportage sluit af met vijf bijlagen:

- A. een verdieping in de huidige situatie (IST);
- B. een vergelijking met andere samenwerkingsverbanden;
- C. de reflectie van experts op het vraagstuk en de oplossingsrichting;
- D. een overzicht met de betrokkenen in interviews en sessies;
- E. een begrippenlijst.

2. Context (1 van 2)



De opdracht is om een financieringssysteem te ontwerpen die de basis vormt voor een robuuste taakuitvoering. Voor het opstellen van de systematiek is het van belang om een scherp beeld te hebben binnen welke context de opdracht wordt uitgevoerd.

Schets van het VTH-stelsel

Provincies en gemeenten zijn het bevoegd gezag voor VTH-taken. Zij fungeren als eigenaar én opdrachtgever van OD's die de taken uitvoeren. De OD's zijn verlengd bestuur en kennen allemaal de juridische vorm van een gemeenschappelijke regeling. Het stelsel van OD's, hun taken en bevoegdheden is vastgelegd in de Omgevingswet. Daarbij verschilt het takenpakket van provincies met dit van gemeenten. Provincies zijn voor andere activiteiten bevoegd en de activiteiten waarvoor zij bevoegd zijn, zijn gemiddeld gezien complexer dan die van gemeenten.

De financiering van OD's verloopt voornamelijk via provincies en gemeenten. Zij financieren de taken uit de algemene middelen of inkomsten uit bijv. leges en dwangsommen. In enkele gevallen financiert het Rijk middels specifieke uitkeringen de OD's direct. Dit betreft incidentele financiering, met relatief zware verantwoordingseisen.

Colleges van B&W en Gedeputeerde Staten leggen verantwoording af aan gemeenteraden en Provinciale Staten over de VTH-taakuitvoering ('horizontaal' toezicht). De provincies houden met het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) 'verticaal' toezicht op de gemeentelijke VTH-taakuitvoering door de gemeenten zelf en de OD's.

Het financieel toezicht op de OD's ligt bij het ministerie van BZK. Zij beoordeelt of de OD begroting meerjarig structureel en reëel in evenwicht is. Het ministerie van I&W is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel. Zij bewaakt de afspraken binnen het stelsel.

Aanbeveling commissie Van Aartsen: landelijke normfinanciering

De commissie Van Aartsen concludeert dat OD's onvoldoende robuust zijn om vanuit professionele distantie hun rol te kunnen spelen. Eén van de oorzaken betreft de negatieve effecten van outputfinanciering op handhaving, kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering. De commissie stelt dat outputfinanciering niet is afgestemd op het werkaanbod en dat het contraproductief werkt voor het maken van regionale afwegingen. 'Het is niet uit te sluiten dat de toenemende druk op gemeentelijke financiën een negatief effect zal hebben op de dienstverlening van omgevingsdiensten.' De aanbeveling van de commissie is om over te gaan tot landelijke normfinanciering in plaats van lokale outputfinanciering.

Onderzoek: landelijke normfinanciering past niet binnen de financiële verhoudingen

Als vervolg op de aanbevelingen is juridisch onderzoek gedaan (*Kokx De Voogd, Juridisch onderzoek aanbevelingen Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, 2021*). Conclusie in het onderzoek is dat de Financiële verhoudingen wet (Fvw) geen ruimte biedt om in het gemeente- en provinciefonds middelen 'hard' te oormerken. Het alternatief, waarbij de financiering vanuit het Rijk via algemene uitkering aan gemeenten en provincies blijft bestaan, maar waarbij er wel landelijke uitvoeringsnormen worden opgenomen, wordt als minder passend aangemerkt. Hierdoor zou alleen voor de uitvoering van de VTH-taken het stelsel van financiële verhoudingen worden aangepast.

Op basis van het juridisch onderzoek heeft de stuurgroep IBP (november 2022) besloten om de opdracht voor de werkgroep Financiering te verbreden tot 'het ontwerpen van een financieringssysteem' en niet te richten op het invoeren van normfinanciering.

2. Context (2 van 2)

De uitkomsten van het juridisch onderzoek leiden ook tot de conclusie dat een landelijk, uniforme financieringssysteem binnen het bestaande stelsel niet afdwingbaar is. Dit wil echter niet zeggen dat er geen stappen gezet kunnen worden. Het betekent wel dat draagvlak voor de ontworpen systematiek essentieel is. Dit heeft implicaties voor het ontwerp van de systematiek.

De voorgestelde systematiek draagt bij aan stabiele en toekomstgerichte financiering van OD's. Het is geen wondermiddel dat overige ingrepen overbodig maakt; de systematiek dient geplaatst te worden in een breder pakket van verbetermaatregelen. Daarbij heeft de werkgroep toegewerkt naar de meest haalbare vorm binnen de meegegeven context. Als blijkt dat dit onvoldoende bijdraagt aan de gezamenlijke opgave, kunnen aanvullende maatregelen nodig zijn.

Omgevingsbesluit: handvat voor het ontwerp van de financieringssysteematiek

In het Omgevingsbesluit zijn wettelijke eisen opgenomen waaraan de uitvoeringsorganisatie voor VTH-taken moet voldoen. Hieronder zijn de relevante artikelen benoemd:

- Deelnemers in de OD dienen (art. 13.5) een gezamenlijke uitvoerings- en handhavingsstrategie (in het vervolg: regionale U&H-strategie) vast te stellen, waarin onder meer de prioriteiten, doelstellingen, werkzaamheden en werkwijzen worden beschreven.
- De benodigde financiële en personele middelen voor de uitvoering van de U&H-strategie dienen inzichtelijk te worden gemaakt en in de begroting te worden gewaarborgd (art. 13.10).
- In het Omgevingsbesluit (art. 13.12) is bepaald welke taken de gemeenten en provincies minimaal in de OD dienen te beleggen. Dit zijn de zogenoemde basistaken.

Het Omgevingsbesluit biedt aanknopingspunten voor de financieringssysteematiek. Uit het besluit volgt namelijk dat de regionale U&H-strategie een essentiële schakel is om de omvang van de benodigde middelen te bepalen.



Om de financieringssysteematiek goed te laten werken is niet alleen de technische kant van de systematiek van belang, maar ook het gesprek tussen deelnemers en OD. In dit gesprek worden prioriteiten gesteld, wordt bepaald wat de OD kan bijdragen aan deze prioriteiten en wordt het benodigde uitvoeringsniveau van de VTH-taken bepaald.

3. Knelpunten en opgaven

Knelpunten financiering

De werkgroep Financiën heeft voor de zomer 2023 een enquête uitgezet onder de OD's (zie bijlage A. Situatieschets). Zij heeft daarbij gevraagd naar knelpunten bij de huidige financiering. Uit de enquête komt het beeld naar voren dat de meeste OD's tevreden zijn met hun 'eigen' financieringssystematiek. In veel gevallen betreft dit een vorm van outputfinanciering. De systematiek is in samenspraak met deelnemers opgesteld en kan rekenen op draagvlak. Knelpunten worden vooral aangegeven met betrekking tot de hoge administratieve lasten en schommelende inkomsten, doordat de daadwerkelijke productie afwijkt van de prognose.

Op basis van de verdiepende interviews en de documentanalyse zijn de in de enquête genoemde knelpunten nader te duiden. Ook komen hierbij andere knelpunten in de financiering naar voren.

1. Niet bij alle OD's zijn de beschikbare middelen gebaseerd op het takenpakket, de problematiek in de regio, ambities van opdrachtgevers en maatschappelijke ontwikkelingen (o.a. energie, klimaat, stikstof). In diverse regio's wordt de benodigde inzet bepaald op basis van de bijdrage zoals die historisch is bepaald. Daarnaast komt het voor dat opdrachtgevers, ondanks gezamenlijke beleid, individueel de taakuitvoering afschalen en daarmee de omvang van de bijdrage naar beneden bijstellen.
2. Bij veel OD's wordt begroot en afgerekend op basis van het aantal producten of uren dat een bevoegd gezag afneemt ($P \cdot Q$). Dit is rechtvaardig; een opdrachtgever betaalt naar rato van de inzet die de OD daadwerkelijk levert. Echter deze wijze van afrekenen brengt ook een tweetal knelpunten met zich mee:
 - A. De regionale opgave staat niet centraal, maar de inzet voor een individuele opdrachtgever. Er is een financiële prikkel om in de uitvoering dicht bij de OD begroting te blijven. Daardoor kan de OD minder goed vanuit een professionele distantie opereren en dus vanuit de regionale opgave bepalen waar de beschikbare capaciteit het best kan worden ingezet.

- B. De OD krijgt te maken met schommelende inkomsten. Dit levert een financieel risico op omdat een groot deel van de bedrijfsvoeringskosten (overhead, VTH-systeem) vast is. Er is voldoende weerstandsvermogen nodig om dit risico op te kunnen vangen.
3. OD's zijn sterk gericht op het leveren van de jaarproductie voor individuele opdrachtgevers. In OD begrotingen worden (te) weinig middelen geraamd voor collectieve taken als ketentoezicht, milieucriminaliteit en instrumenten als vrije veld toezicht. Ook beschikken niet alle OD's over voldoende budget voor kennisontwikkeling en innovatie.
4. Het stelsel kenmerkt zich door grote variatie. Iedere OD is op een verschillende wijze gefinancierd. Niet alleen verschilt de wijze van begroten en afrekenen per OD, maar ook definities en begrippen worden verschillend gehanteerd. Landelijke definities ontbreken. De grote verscheidenheid leidt ertoe dat:
 - A. het ministerie van I&W (stelselverantwoordelijke) niet kan beoordelen of OD's adequaat zijn gefinancierd om tenminste de wettelijke basistaken uit te voeren.
 - B. Iedere OD bijzonder veel tijd kwijt is met het ontwikkelen en in stand houden van de bouwstenen uit de systematiek, zoals het maken en onderhouden van producten- en dienstencatalogus (PDC) en kengetallen.

De opgave

De geschetste knelpunten leiden tot de conclusie dat er op stelselniveau weinig waarborgen zijn om ervoor te zorgen dat OD's over voldoende middelen beschikken om de taken uit te voeren. Voor een robuuste taakuitvoering is het van belang dat:

- De financiering van de OD is gekoppeld aan het takenpakket, regionale opgaven, ambities van opdrachtgevers en maatschappelijke ontwikkelingen.
- De financiering stabiel en toekomstgericht is, zodat OD's meer onafhankelijk én met een professionele distantie kunnen opereren nu en in de toekomst.

4. Toekomstperspectief

Robuuste financiering van het stelsel en de individuele OD's



Een financieringssysteem is een middel om een doel te bereiken. In dit toekomstperspectief staat de stip op de horizon voor financieel robuuste OD's binnen de fundamenteën van het bestaande stelsel.

1. OD's zijn verlengd lokaal bestuur in de vorm van een gemeenschappelijke regeling waarbij de zeggenschap bij provincies en gemeenten ligt. De directe bekostiging van de OD's loopt in hoofdzaak via de bijdrage van de deelnemers. Er is alleen bij uitzondering sprake van directe financiering aan OD's vanuit de rijksoverheid.
2. OD's beschikken over financiële middelen van de opdrachtgevers die zijn afgestemd op het takenpakket, regionale (collectieve) opgaven en maatschappelijke ontwikkelingen. De middelen zijn afdoende om producten en diensten naar aard en intensiteit in te zetten voor de opgaven.
3. De financiële middelen stellen de OD's in staat om de organisatie op de toekomst te richten. De omvang voldoet onder andere aan de landelijke normen met kritische prestatie indicatoren (kpi's) op kennisontwikkeling, innovatie, business-intelligence en weerstandvermogen om risico's op te vangen.
4. De financiële bijdrage is rechtvaardig verdeeld over de opdrachtgevers en meerjarig stabiel.
5. De financiering biedt de OD's mogelijkheden om bij de uitvoering van taken meer onafhankelijk en met professionele distantie besluiten te nemen om specifieke producten en diensten in te zetten om de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen.
6. De financieringssysteem is overzichtelijk, begrijpelijk en administratief uitvoerbaar. Er dient een gezonde balans te zijn tussen de administratieve lasten enerzijds en de informatie die deelnemers en overige partijen in het stelsel nodig hebben.

7. Het VTH-stelsel functioneert als één geheel. Harmoniseren van begrippen, definities en methodieken draagt bij aan het gezamenlijk opbouwen, beheren en delen van kennis.
8. Het ministerie I&W kan als stelselverantwoordelijke zicht krijgen op de robuustheid van iedere OD. In het stelsel worden daartoe begrippen en bouwstenen voor de financieringssysteem geharmoniseerd.
9. Er zijn voldoende personele en financiële middelen voor voorzieningen en faciliteiten voor het VTH-stelsel.

Essenties

1. Bekostiging hoofdzakelijk door de deelnemers
2. Middelen afgestemd op de opgaven en ontwikkelingen
3. Voldoende ontwikkelingskracht
4. Rechtvaardige verdeling van de bijdrage over opdrachtgevers
5. Onafhankelijke inzet voor bescherming leefomgeving
6. Uitvoerbare systematiek
7. Harmoniseren voor gezamenlijke kennisontwikkeling, -deling en -beheer
8. Landelijk zicht op stelselrobuustheid
9. Voldoende middelen voor stelselvoorzieningen

5. Raamwerk voor financiering

Om tot een ontwerp van een financieringssysteem te komen is het noodzakelijk om begrippen te definiëren en om te bepalen langs welk raamwerk de systematiek wordt opgebouwd.

Financieringssysteem belicht

- **Financiering** is de bekostiging van een organisatie.
- Een **financieringssysteem** is de manier waarop de financiële middelen worden toegewezen, beheerd en verdeeld aan en binnen een organisatie. Een financieringssysteem omvat het geheel van methoden, regels en afspraken die worden gebruikt om de financiële middelen toe te wijzen, te beheren en te verdelen.

Fasen in het proces van financieren

In de financiering van een OD zijn vier fasen te onderscheiden:

- Begroten:** Het bepalen van de benodigde middelen en de verdeling van de inbreng van de middelen door de deelnemers
- Plannen en programmeren:** Het vertalen van het takenpakket naar een uitvoeringsprogramma
- Sturen:** Het inzichtelijk maken en bewaken van de voortgang van de realisatie van het uitvoeringsprogramma en de inzet van de beschikbare middelen
- Afrekenen:** Het bepalen van de werkelijke bijdrage van deelnemers en de bestemming van een resultaat conform jaarrekening

Opbouw taken van de OD's

We onderscheiden de volgende taken: basistaken, plustaken, projecten en bedrijfsvoering. Dit onderscheid is gemaakt, omdat ieder van deze taakgroepen andere eisen stelt aan de wijze van financiering. De afbakening van deze taken is in tabel hiernaast beschreven en dient op onderdelen nader verduidelijkt te worden (zie hoofdstuk 8 - implementatieadvies).

Basistaken	<p>Taken zoals verwoordt in art. 13.12 van het Omgevingsbesluit. Onderscheid is gemaakt in:</p> <ul style="list-style-type: none">• locatiegebonden taken: taken voor activiteiten die de uitvoerder meerjarig op een vaste locatie uitvoert. Naast de bedrijfsgebonden activiteiten, betreft dit bijvoorbeeld ook activiteiten als het saneren of afgraven van bodem.• overige taken, in het bijzonder:<ul style="list-style-type: none">• niet-locatiegebonden taken: taken voor activiteiten die de uitvoerder op wisselende locaties uitvoert, zoals mobiel puinbreken en het slopen van werken waarbij asbest vrijkomt.• collectieve taken: taken die niet of nauwelijks zijn toe te wijzen aan individuele deelnemers maar waarbij wel allen profijt hebben, zoals vrije veldtoezicht bodem en asbest, ketentoezicht en meldkamer.
Plustaken	<p>Taken van de OD, niet zijnde basistaken. Dit zijn taken waarbij iedere deelnemer individueel kan besluiten om ze in te brengen. Onderscheid is gemaakt in:</p> <ul style="list-style-type: none">• milieugerelateerde plustaken, zoals toezicht op geluidsoverlast bij horeca, duurzaamheidsadvies bij gebiedsontwikkelingen.• overige plustaken, zoals toezicht op natuur en brandveiligheid en bouw waarvoor gemeenten bevoegd gezag zijn.
Projecten	<p>Afgebakende taken met aparte financieringsafspraken, een begin- en einddatum. Naast deelnemers kunnen ook andere partijen bij de OD projecten beleggen, zoals waterschappen, ministeries en onderzoeksinstituten.</p>
Bedrijfsvoering	<p>Taken die ondersteunend zijn aan het primair proces. Ze hangen samen met de bedrijfsvoering van de OD en hebben geen directe relatie met de productie. Het betreft:</p> <ul style="list-style-type: none">• overhead• materiele kosten primair proces (o.a. VTH-software, wagenpark)• innovatie en ontwikkeling van medewerkers, processen en organisatie

6. Financieringssystematiek (1 van 15)

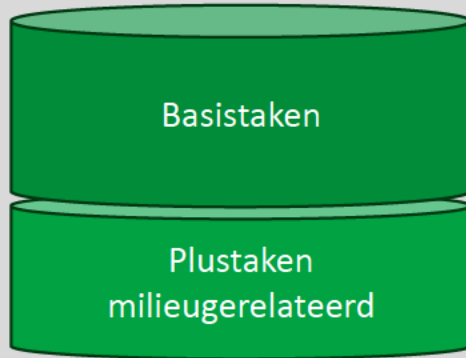
Essentie

Voor ieder van de taken, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 5, is in voorliggend hoofdstuk de financieringssystematiek uitgewerkt. De financieringssystematiek richt zich op de fasen begroten en afrekenen en stelt eisen aan de inrichting van de financiering in iedere regio én aan het stelsel als geheel. Binnen de systematiek kan iedere regio ook keuzen maken. In essentie ziet het ontwerp er als volgt uit:



6. Financieringssystematiek (2 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken



Basistaken (en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken):
regionale begroten op basis van meerjarige **U&H-strategie**

- Locatiegebonden activiteiten: prijs per locatie
- Overige activiteiten: raming uren/kosten

Afrekening is keuze per OD

Opties:

- Conform begrote bijdrage
- Feitelijke inzet uren/kosten

Voorliggende werkwijze geldt voor de basistaken. Bij voorkeur wordt deze systematiek ook toegepast voor de milieugerelateerde plustaken. Hiervoor geldt echter geen wettelijk verplichting om deze taken bij de OD te beleggen én om deze regionaal, uniform uit te voeren.

U&H-strategie als basis voor de financiering

In het toekomstperspectief is de ambitie benoemd dat de middelen van de OD's zijn afgestemd op het takenpakket, regionale opgaven, ambities van opdrachtgevers en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven). Bovendien is het wenselijk dat de financiering een stabiel, meerjarig karakter kent.

In het Omgevingsbesluit is voor de basistaken vastgelegd dat er in iedere regio een U&H-strategie moet worden opgesteld, gebaseerd op een regionale analyse van risico's, problemen en doelstellingen (zie hoofdstuk 2). Ook is vastgelegd dat de benodigde middelen inzichtelijk moeten worden gemaakt en moeten worden gewaarborgd in de begroting. Hiermee vormt de regionale U&H-strategie het fundament voor de financiering van de OD's.

Om als basis te kunnen dienen voor de financiering van de taken, dient de U&H-strategie een uitwerking te bevatten voor de VTH-producten en diensten als asbest, bodem, branches en/of milieubelastende activiteiten (mba's) met meerjarige kaders van in ieder geval:

- minimale frequenties, gebaseerd op prioriteiten;
- wettelijke kaders, prioriteiten en maatschappelijke ontwikkelingen (landelijke opgaven) en de wijze waarop deze doorwerken in de regio;
- wijze waarop regionaal benodigde uren worden bepaald voor onder meer adviezen en collectieve taken (vrije veld- en ketentoezicht, meldkamer, regionale projecten);
- werkwijze bij de uitvoering van de VTH-taken.

Daarmee komen we tot twee belangrijke uitgangspunten:

1. In de regionale U&H-strategie bepalen de deelnemers gezamenlijk en meerjarig prioriteiten, doelstellingen en strategie, gebaseerd op een regionale beleids- en omgevingsanalyse.
2. De regionale U&H-strategie is de basis voor het minimaal (regionaal) uitvoeringsniveau.

6. Financieringssystematiek (3 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken

In het figuur hiernaast is de relatie gelegd tussen de regionale U&H-strategie en het werkpakket. Op basis van (A) de regionale U&H-strategie en (B) het locatie- en activiteitenbestand (aantal en type locaties/activiteiten) kan de bijdrage van iedere deelnemer én het werkpakket (C) worden bepaald.

Bij de planning en programmering wordt dit werkpakket opgenomen in het uitvoeringsprogramma en hierover wordt verantwoording afgelegd in tussentijdse en jaarlijkse rapportages (jaarverslag). De werkpakketten van alle deelnemers tezamen vormen het regionale werkpakket.

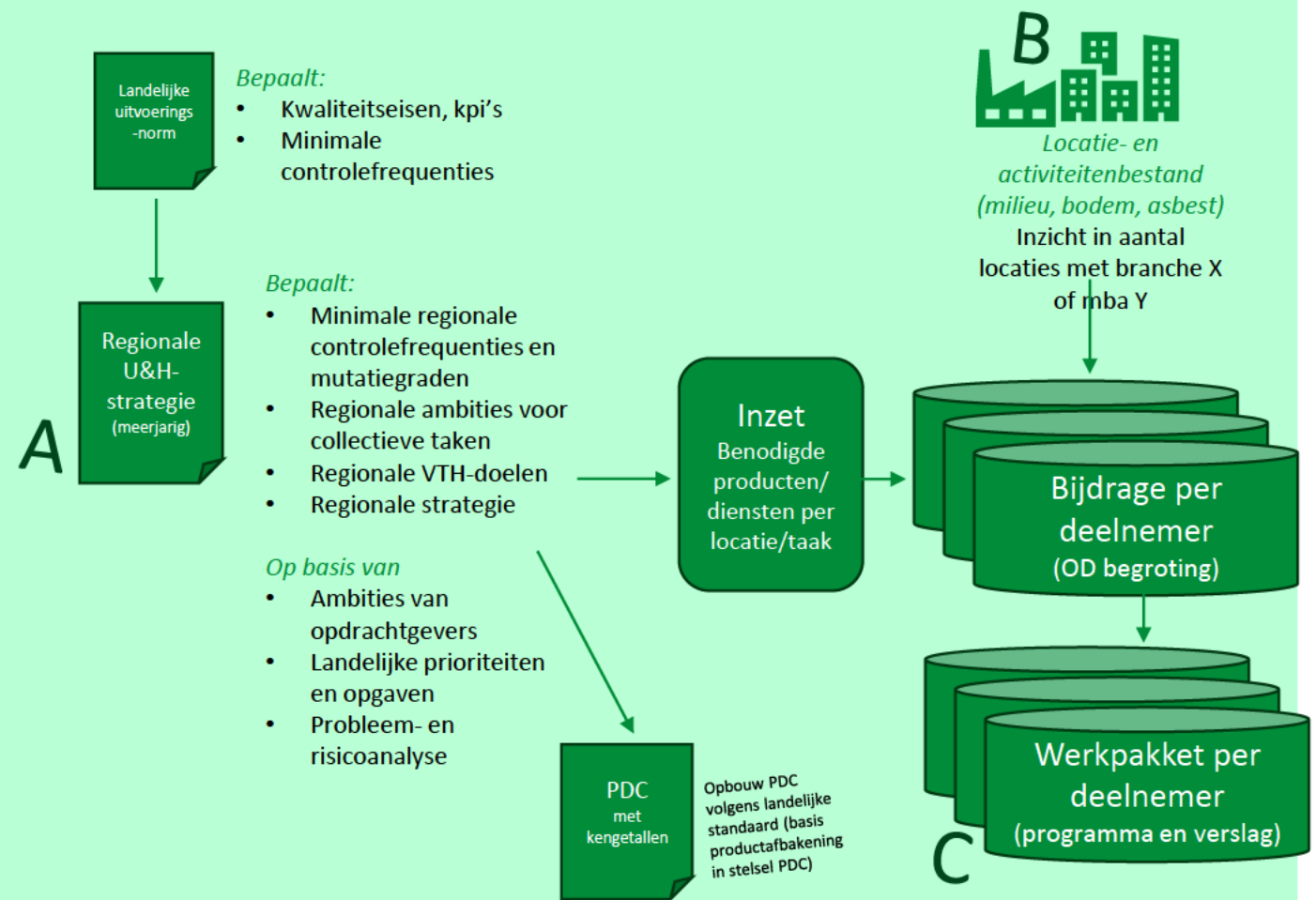
Doordat het regionale werkpakket is gebaseerd op (regionale) beleidskeuzen, vormt dit het minimale niveau voor uitvoering van de producten en diensten.

In diverse regio's is gekomen tot een minimaal regionaal uitvoeringsniveau die in enkele gevallen ook is doorvertaald in een regionale financiële norm. Zo kennen we bijvoorbeeld de Noordelijke Maat (Seveso en RIE-4-taken van de drie noordelijke provincies), Fryske Peil, Drentse Maat, Gelderse Maat en MWB-norm voor Midden- en West-Brabant.

Individuele opdrachtgevers kunnen, al dan niet op advies van de OD, besluiten om deze minimale productie te verhogen (intensiveren), bijv. door een (extra) actualiseringsslag van vergunningen of intensivering van het toezicht.

Iedere OD kent een eigen PDC met beschrijvingen, afbakeningen en kengetallen voor een deel van de producten en diensten. Om kennisdeling tussen OD's te bevorderen en de administratie van OD's efficiënter op elkaar te laten aansluiten, is harmoniseren van begrippen in een (landelijke) stelsel PDC vereist.

Relatie tussen regionale U&H-strategie en regionale werkpakket



6. Financieringssystematiek (4 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken – begroten locatiegebonden taken



Begroten locatiegebonden taken

Op dit moment komt de begrote deelnemersbijdrage bij veel OD's voor een groot deel tot stand op basis van een individuele inkoop van producten en diensten (output). Dit heeft als nadeel dat in de financiering de koppeling met de regionale U&H-strategie wordt losgelaten. Ook kan het leiden tot jaarlijkse fluctuaties in de financiering.

Om deze knelpunten te ondervangen wordt voorgesteld dat:

- Alle OD's een 'all-in' prijs hanteren per type locatie. In het all-in tarief zit niet alleen een bijdrage voor de inzet voor planmatige producten (periodiek toezicht), maar ook voor vraaggestuurde producten als vergunningverlening, klachten, bezwaar, beroep en handhaving. De prijs is gebaseerd op de beleidskeuzes in de U&H-strategie, ervaringscijfers en uurtarief. Voor de provinciale locaties gelden andere locatieprijzen dan voor de gemeentelijke, omdat het basistakenpakket voor provincies breder is dan alleen milieutaken.*
- Door de prijs per type locatie te vermenigvuldigen met het aantal locaties per deelnemer wordt de begrote bijdrage per deelnemer bepaald.
- In de OD-regio kan besloten worden om de milieugerelateerde plustaken die betrekking hebben op locaties, als een aparte opslag toe te voegen aan de locatieprijs en deze taken via dezelfde wijze te begroten als de basistaken.
- Indien de deelnemer een intensiever uitvoeringsniveau wenst, is maatwerk bovenop het regionale minimum niveau mogelijk. Dit maatwerk kan ook voor specifieke locaties worden gehanteerd. In de praktijk zal dit bij locaties met provinciaal bevoegd gezag eerder het geval zijn.

Locatieprijzen voor de basistaken kunnen hiermee ook vergeleken worden met andere OD's. Verschillen tussen locatieprijzen van OD's zijn verklaarbaar door verschillen in (1) beleidskeuzes, (2) ervaringscijfers en (3) uurtarieven.

*Onder de provinciale basistaken vallen bijvoorbeeld ook de VTH-taken voor bouwactiviteiten.

Waarom locaties als kostendrager?

Voor een OD is het inwoneraantal of het grondoppervlak geen logische maatstaf om de bijdrage per deelnemer vast te stellen. Onder de Wet milieubeheer en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) registreerden de gemeenten, provincies en OD's hun werkzaamheden op inrichtingniveau. In de Omgevingswet is het begrip 'inrichting' komen te vervallen en wordt het begrip 'activiteit' belangrijker; door het IBP (pijler 3) wordt beoogd de mba's volgens een landelijk uniform informatiemodel te registreren.

Het voorstel is om voor de financieringssystematiek 'locaties' als kostendrager te hanteren en niet het aantal mba's. Hier liggen een aantal argumenten aan ten grondslag:

- De locatie - waar één of meerdere mba's plaatsvinden – blijft ook onder de Omgevingswet een essentiële entiteit in de registratie van OD's.
- In de uitvoering worden meerdere mba's gelijktijdig in één product behandeld. Voorbeeld: een toezichthouder doet een integrale controle op locatie en inspecteert meerdere mba's.
- Het aantal mba's dat in de wet is benoemd, is zeer omvangrijk. Dit leidt tot een onnodig gedetailleerde opbouw van de financieringssystematiek.
- De registratie van mba's is bij veel OD's nog in opbouw en heeft nog vele jaren nodig om op kwalitatief goed niveau te komen.

Het begrip locatie wordt door het IBP (pijler 3) nader uitgewerkt, zodat ook bij de toepassing van dit begrip geen verschillen van definitie gaan ontstaan.

In het figuur op de volgende pagina is de berekeningswijze voor de locatiegebonden taken gevisualiseerd.

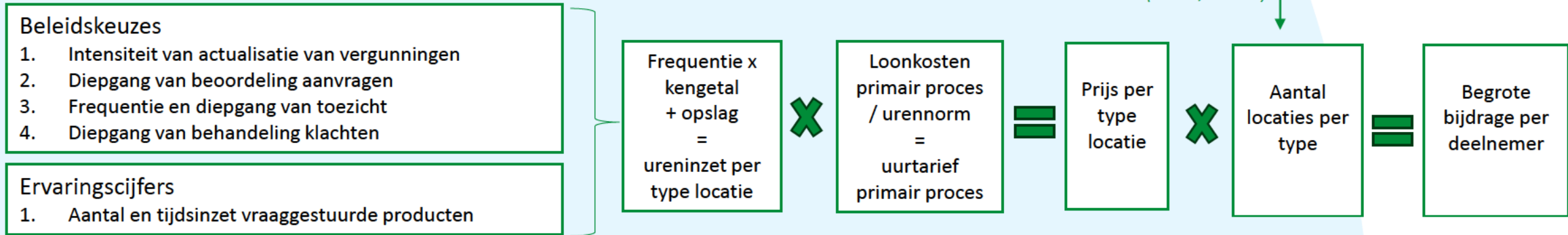
6. Financieringssystematiek (5 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken – begroten locatiegebonden taken



Locatiebestand
(milieu, bodem)

Schematische weergave berekening begroting locatiegebonden taken



Voorbeeld berekening
Locatieprijs voor locatie met één of meerdere vergunningplichtige mba's, niet zijnde IPPC of Seveso

Gem. per jaar	
Vorbereiding van vergunningen en meldingen voor mba's	75 uren per 3 jaar = 25 uren
Periodiek milieutoezicht	30 uren per 2 jaar = 15 uren
Milieutoezicht na klachten en incidenten	10 uren
Opslag bezwaar, (hoger) beroep, handhaving	30%
Geraamde inzet:	65 uren per jaar
Uurtarief (exclusief bedrijfsvoeringskosten)	€ 70
Prijs voor dit type locaties	€ 4.550,- per jaar

- Benodigde afspraken in stelselverband**
- Uitwerken van een stelsel PDC met uniforme definities en afbakening van producten en diensten voor in ieder geval de basistaken en milieugerelateerde plustaken. De stelsel PDC dient de basis te vormen voor de PDC's van alle OD's, zodat iedere OD minder administratieve lasten heeft en administraties van OD's beter aansluiten.
 - In de PDC ook bepalen welke producten en diensten minimaal in de prijs per type locatie worden opgenomen. Uitgangspunt daarbij is een 'all-in' prijs, waarin alle werkzaamheden zijn meegenomen die de OD voor de VTH-taken op de betreffende locatie uitvoert. Dit zijn dus niet alleen planmatige producten (periodiek toezicht), maar ook vraaggestuurde producten als vergunningverlening, klachten, bezwaar, beroep en handhaving.
 - Vaststellen typen locaties. Voor de eenvoud en robuustheid van de systematiek verdient het de voorkeur om een beperkte set met type locaties te benoemen waarvoor iedere OD zijn eigen locatieprijs berekent. Gedacht wordt aan tenminste het volgende onderscheid:
 - Locaties met de mba Seveso-inrichting
 - Overige locaties met één of meerdere IPPC-installaties
 - Overige locaties met één of meerdere vergunningplichtige, mba's
 - Overige locaties met één of meerdere meldingsplichtige, mba's
 - Overige locaties met informatieplicht of zorgplicht

6. Financieringssystematiek (6 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken – begroten overige taken



Begroten collectieve taken

Door de nadruk op individuele productieafspraken per deelnemer bestaat het risico dat er onvoldoende middelen worden geraamd voor de collectieve taken. Om dit risico te ondervangen wordt voorgesteld de volgende werkwijze te hanteren:

Benodigde afspraken in stelselverband

D. Bepalen welke collectieve taken iedere OD in haar begroting dient te onderscheiden. Dit geldt in ieder geval voor de basistaken ketentoezicht, vrijeveld toezicht bodem en asbest en de meldkamer.

- De benodigde ureninzet wordt per collectieve taak afzonderlijk bepaald. Deze inzet is gebaseerd op de regionale U&H-strategie en ervaringscijfers.
- De benodigde ureninzet wordt vermenigvuldigd met het begrote uurtarief in het primair proces om het budget van de OD te bepalen.
- Vervolgens wordt dit budget 'verdeeld' om tot de begrote bijdrage per deelnemer te komen. Iedere OD bepaalt zelf de verdeelsleutel. Dit kan op basis van de omvang van het locatiebestand, inwoneraantal etc.

Begroten niet-locatiegebonden en niet-collectieve taken

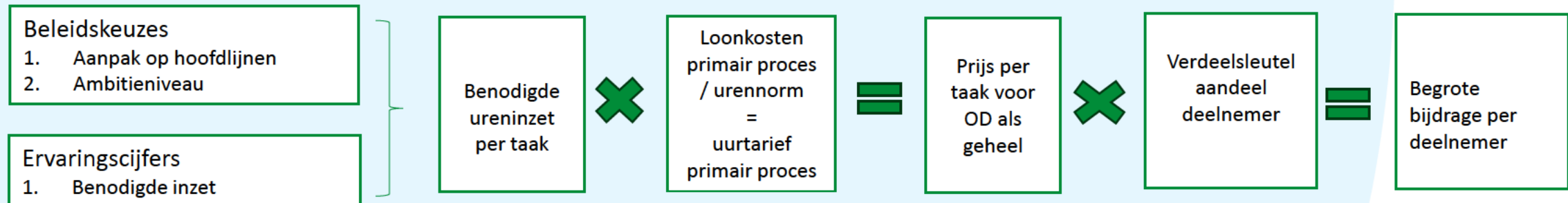
Voor de overige basistaken is het ontwerp van de systematiek als volgt:

Benodigde afspraken in stelselverband

E. Bepalen welke producten en diensten niet locatiegebonden zijn en niet zijn aangemerkt als collectieve taak. Enkele voorbeelden zijn: meldingen mobiel puinbreken en het slopen van werken waarbij asbest vrijkomt.

- Voor ieder product wordt de ureninzet per deelnemer bepaald op basis van de regionale U&H-strategie en ervaringscijfers.
- De benodigde ureninzet wordt vermenigvuldigd met het begrote uurtarief in het primair proces om de begrote deelnemersbijdrage te bepalen.

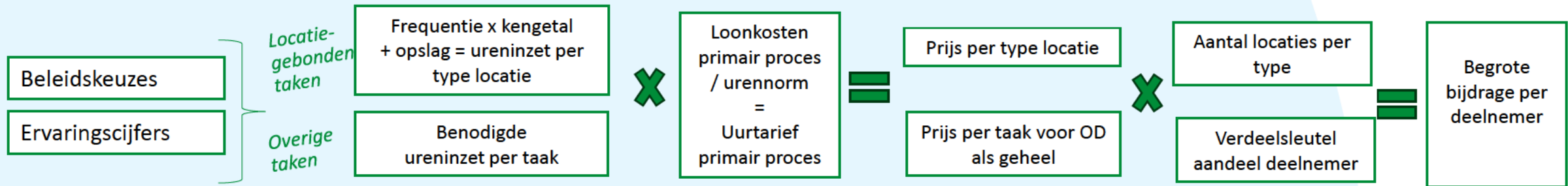
Schematische weergave berekening begroting overige taken



6. Financieringssystematiek (7 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken – werkwijze begroten

Schematische weergave berekening begroting



Relatie met probleem- en risicoanalyse

Een probleem- en risicoanalyse vormt de basis voor de U&H-strategie. Zoals in de *Handreiking regionale beleidscyclus* (uitgewerkt in pijler 5 IBP) benoemd, worden met een probleem- en risicoanalyse de kansen en bedreigingen in de fysieke leefomgeving in beeld gebracht. Op basis daarvan worden doelstellingen benoemd en wordt het (regionale) uitvoeringsniveau bepaald. Risico's wijzigen, waardoor ook de benodigde inzet van de OD voor de type locaties of taken dient te wijzigen. Doordat de gehanteerde risicoanalyses niet een-op-een aansluiten bij de locatietypen, kan een wijziging van het risico van één branche of activiteit gevolgen hebben voor het uitvoeringsniveau bij meerdere locatietypen. Essentieel onderdeel van de financieringssystematiek is dat er een relatie tussen risico's, uitvoeringsniveau en prijs per type locatie of taak wordt aangebracht.

Om administratieve lasten te beperken verdient het de voorkeur om de locatieprijzen te baseren op een meerjarig gemiddelde. Indien meerjarig blijkt dat, door wijziging van risico en hiermee samenhangend uitvoeringsniveau (=beleidskeuze), de locatieprijs verhoogd of verlaagd dient te worden, vindt er bijstelling van de locatieprijs plaats.

De (milieu)activiteiten van sommige bedrijven zijn zo omvangrijk of complex dat er een individuele probleem- en risicoanalyse plaatsvindt. Dit zijn in de regel bedrijven die onder het bevoegd gezag van provincies vallen. Voor deze locaties is het binnen de systematiek mogelijk om maatwerkafspraken te maken tussen het bevoegd gezag en de OD over de benodigde inzet.

Handelingsruimte voor de OD

Door de begroting te baseren op de (regionale) strategie en de opgave die er ligt, ontstaat een robuuste financiering. Daarbij zijn de beschikbaar gestelde middelen niet gebaseerd op keuzen per deelnemer over afname van producten en diensten. Dit vergroot de mogelijkheden van een OD om onafhankelijk en met een zekere professionele distantie de opgaven in de leefomgeving aan te pakken.

De handelingsruimte van een OD hangt echter ook samen met andere instrumenten en afspraken zoals het mandaatbesluit, de wijze waarop het uitvoeringsprogramma tot stand komt en hoe het gesprek met opdrachtgevers over de realisatie van de beoogde doelen is vormgegeven.

6. Financieringssystematiek (8 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken - afrekenen



Afrekenen van de basistaken

In de financieringssystematiek is er keuzevrijheid per OD hoe de uitvoering van de basistaken wordt afgerekend. Er zijn twee opties:

1. Afrekenen op begrotingsbasis.
2. Afrekenen op gerealiseerde producten of uren (output).

Voorkeur: afrekenen op begrotingsbasis

Bij het afrekenen op begrotingsbasis betaalt iedere deelnemer het bedrag zoals dit in de begroting van de OD met elkaar is afgesproken. Dit kan dus afwijken van hetgene de OD voor de specifieke deelnemer in dat jaar heeft geleverd. De uitvoering zoals begroot én bekostigd wordt daardoor een collectieve, gemeenschappelijke, verantwoordelijkheid. Dit sluit het beste aan bij het toekomstperspectief dat OD's bij de uitvoering van taken onafhankelijk en met een zekere professionele distantie besluiten kunnen nemen. Bij het maken van de afweging door de OD wat gedurende het jaar meer of minder wordt opgepakt, is er dan namelijk geen directe financiële prikkel van de deelnemers aanwezig. Het geeft, binnen de meegegeven (beleidsmatige) kaders, ruimte aan de OD om te handelen in het belang van de regio. Uiteraard dient de OD altijd te verantwoorden welke inzet is gepleegd, hoe efficiënt dat is gebeurd, welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en wat de bereikte resultaten (effecten) zijn. Ook is periodieke evaluatie nodig om te borgen dat kosten meerjarig rechtvaardig over deelnemers verdeeld blijven.

Indien de begroting tussentijds wordt gewijzigd, betaalt iedere deelnemer het bedrag zoals in de gewijzigde begroting is opgenomen.

Bij het afrekenen op begrotingsbasis zijn afspraken in de regio nodig over de wijze waarop met excessen in urenbesteding wordt omgegaan. Van excessen kan bijvoorbeeld sprake zijn bij intensieve handhavingzaken, calamiteiten of complexe vergunningprocedures, waardoor de OD meer inzet levert voor één deelnemer dan voorheen werd voorzien (begroot). Tussen de deelnemers in een regio kan worden afgesproken dat deze excessen door het collectief (alle deelnemers) gezamenlijk gedragen worden. Iedere deelnemer blijft dan het bedrag betalen zoals dit in de begroting met elkaar is afgesproken. Alternatief is dat de deelnemers afspraken maken over excessen, bijv. een verhoging van de bijdrage van de (betreffende) deelnemer of het verlagen van het uitvoeringsniveau bij overige taken. In ieder geval is het belangrijk om vooraf af te bakenen wanneer er sprake is van een excès.

Voorbeeld uit de praktijk – RUD Zuid-Limburg

De RUD heeft met haar opdrachtgevers bepaald op welk niveau zij haar taken uitvoert. Voor ieder van de verschillende type inrichtingen onder de basistaken is rekening gehouden met de verwachte meldingen, vergunningen, controles (volgens risicoanalyse), klachten en handavingsverzoeken. Tezamen vormt dit een pakket per type inrichting, waarvoor ook één prijs per type inrichting begroot en aan het einde van het jaar afgerekend wordt.

Iedere opdrachtgever weet dus, op basis van het bedrijvenbestand, hoeveel dient te worden bijgedragen. Dit geeft de RUD én de opdrachtgevers een stabiele wijze van begroten en afrekenen. In een specifiek jaar kan een opdrachtgever meer of minder diensten hebben ontvangen dan waarvoor betaald is, bijv. doordat er minder aanvragen, meldingen of klachten zijn ontvangen dan werd verwacht. Doordat bij het bepalen van de pakketten gebruik is gemaakt van meerjarige gemiddelden, kan dit in het jaar erna andersom zijn. Deze schommelingen worden door de regio dus opgevangen. Indien aan een product meer dan 2x het kengetal wordt besteed, worden deze extra uren door de betreffende deelnemer betaald in plaats van door het collectief.

6. Financieringssysteematiek (9 van 15)

Basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken - afrekenen

Alternatief: afrekenen op gerealiseerde producten of uren (output)

Het alternatief is dat er per deelnemer wordt afgerekend op basis van de daadwerkelijk realisatie: gemaakte uren cq het aantal gerealiseerde producten vermenigvuldigd met het begrote uurtarief. Daardoor betaalt een deelnemer altijd voor hetgeen de OD dat jaar voor de deelnemer uitvoert. Dit kan voor de OD een prikkel zijn om zich in de uitvoering te richten op het aantal te realiseren producten en diensten cq uren per deelnemer en minder op de beoogde (regionale) effecten. Individuele opdrachtgevers hebben hierdoor meer (financiële) sturingsmogelijkheden. Op jaarbasis is de afrekening rechtvaardiger (betalen wat men geleverd heeft gekregen) en daardoor beter uitlegbaar aan bestuur, raden en staten vanuit de individuele opgaven.

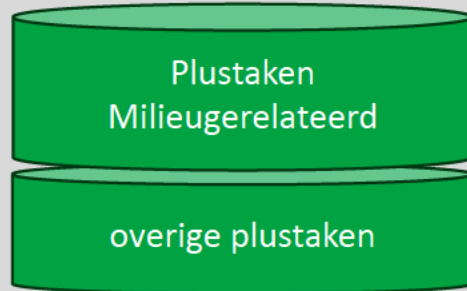
Consequenties voor de systematiek

1. Door het aanbieden van twee mogelijkheden ontstaat er keuzevrijheid en daarmee diversiteit tussen OD's en in het stelsel als geheel. Dit terwijl juist het harmoniseren van de systematiek als toekomstperspectief is beoogd.
2. Het is wenselijk, maar niet noodzakelijk om af te rekenen op begrotingsbasis. Een grote stap wordt al gezet door te begroten op basis van (1) beleidskeuzen in de regionale U&H strategie, (2) het aantal locaties van deelnemers en daarmee (3) locatieprijzen.
3. Bij positieve ervaringen kan in de toekomst mogelijk een volgende stap gezet worden naar het afrekenen op begrotingsbasis.



6. Financieringssystematiek (10 van 15)

Overige plustaken



Plustaken:

- Raming uren/kosten in **begroting**

Afrekening is keuze per OD.

Opties:

- Conform begrote bijdrage
- Feitelijke inzet uren/kosten

Voor plustaken geldt dat het taken zijn waarbij gemeenten en provincies niet verplicht zijn om deze bij de OD te beleggen. Iedere deelnemer besluit zelf om deze taken al dan niet in te brengen. Bij sommige OD's is de omvang van deze plustaken beperkt en vooral milieugerelateerd. Bij andere OD's is het een substantieel deel van de OD begroting en hebben de deelnemers ook VTH-taken bij de OD ondergebracht op gebied van bijvoorbeeld de algemeen plaatselijke verordening, bouwen en natuur.

Voorbeeld uit de praktijk – RUD Drenthe

Als deelnemers in een OD allen dezelfde plustaken inbrengen én in de regio gekomen wordt tot één uniform uitvoeringsniveau voor deze plustaken, dan draagt dit bij aan een eenvoudigere administratieve organisatie van de OD en een efficiëntere taakuitvoering. Zo hebben de gemeenten in Drenthe gekozen voor een uniform takenpakket dat ze allen in de RUD Drenthe hebben ingebracht.

Door het vrijwillige karakter en de grote verscheidenheid in plustaken die bij OD's zijn ondergebracht, is het niet logisch om vanuit het stelsel een uniforme financieringssystematiek voor deze taken te ontwerpen. Vanuit het stelsel is het wel van belang dat de inzet voor de plustaken niet tot financiële risico's leidt voor de uitvoering van de basistaken. Vanuit deze redeneerlijn zijn de volgende afspraken benoemd.

1. Voor de inbreng voor de plustaken worden meerjarige afspraken gemaakt. Dergelijke afspraken kunnen op verschillende wijzen worden gemaakt. Voorbeelden zijn afspraken via meerjarige programmering, afnamegaranties of een risico-opslag bij een afname van producten.
2. De begrote bijdrage voor de uitvoering van milieugerelateerde plustaken wordt bij voorkeur op dezelfde wijze bepaald als bij de uitvoering van de basistaken.
3. Eventuele financiële mee- en tegenvallers bij de uitvoering van de plustaken worden separaat van de basistaken afgerekend.
4. Met deelnemers zijn voor de inbreng van plustaken afspraken vastgelegd voor het opvangen van frictiekosten indien een taak minder of niet meer bij een OD wordt belegd. Op basis van deze bepalingen wordt het financiële risico voor de OD en voor de andere deelnemers in de GR beperkt.

6. Financieringssystematiek (11 van 15)

Projecten



Maatwerk

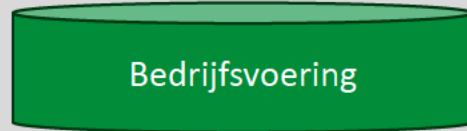
Afspraken uitvoering projecten

De wijze van financiering van projecten wordt per project bepaald. Er gelden geen specifieke uitgangspunten of stelselafspraken voor het begroten en afrekenen. Bij de financiering is het met name van belang dat de financiële risico's van de projectuitvoering terecht komen bij de partijen die de OD hebben verzocht het project uit te voeren. Naast deelnemers, kunnen dit ook andere partijen zijn, zoals waterschappen, ministeries en onderzoeksinstituten. Hiermee worden nadelige (financiële) gevolgen voor OD en overige deelnemers voorkomen. Het ligt vanuit dat perspectief in de rede dat de OD tarieven rekent waarbij ook een bijdrage voor bedrijfsvoeringskosten en de vervanging van medewerkers in het primair proces is ingegrepen.



6. Financieringssystematiek (12 van 15)

Bedrijfsvoering



Begrote bedrijfsvoeringskosten
uniform in beeld

Opties **afrekenen**:

- Voorkeur conform begrote bijdrage
- Alternatief opslag op uurtarief primair proces

Begroten van de bedrijfsvoeringskosten

Een OD maakt kosten voor het organiseren van de bedrijfsvoering rondom het primair proces. Het beschikbare budget dient toereikend te zijn om in ieder geval te voldoen aan de kpi's die in het kader van robuustheid zijn geformuleerd. Dit zijn kpi's ten aanzien van businessintelligence, opleidingsbudget en innovatie.

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn de OD's reeds verplicht om een groot deel van deze bedrijfsvoeringskosten – de overhead – apart inzichtelijk te maken in de begroting en jaarrekening. Het voorstel is om niet alleen de totale overheadkosten inzichtelijk te maken, maar de totale bedrijfsvoeringskosten. Hierdoor is het gemakkelijker het gesprek te voeren over waardoor verschillen in inzet tussen OD's ontstaan (beleidskeuzen of efficiency). Door uniformiteit is het ook eenvoudig om impact in het stelsel als geheel te bepalen bij wijziging van landelijke afspraken.

Benodigde afspraken in stelselverband

- F. Bepalen welke kostenposten onder de bedrijfsvoering vallen en in iedere OD begroting inzichtelijk worden gemaakt. Daaronder vallen in ieder geval de kosten voor overhead (BBV definitie), materiele kosten primair proces (o.a. VTH-software, wagenpark) en innovatie en ontwikkeling.

Afreken van de bedrijfsvoeringskosten

In de financieringssystematiek is er keuzevrijheid per OD hoe de bedrijfsvoeringskosten worden afgerekend. Er zijn twee opties:

- Vaste dekking voor bedrijfsvoeringskosten
- Dekking via een opslag van het uurtarief

Beide opties hebben gevolgen voor de opzet van de begroting.

Voorkeur: vaste dekking voor bedrijfsvoering

In deze optie worden de bedrijfsvoeringskosten gedekt door een vaste bijdrage per deelnemer. De verdeelsleutel bepaalt het AB van iedere OD, waarbij een relatie met de ingebrachte omvang van basis- en plustaken voor de hand ligt.

Kenmerkend voor de bedrijfsvoeringskosten is dat er geen volledige causaliteit is met de productieomvang is. Door de kosten op begrotingsbasis af te rekenen, is er direct zekerheid over de dekking en de hoogte van de bijdrage van deelnemers. Hiermee ontstaat er voor de OD een stabiele financiering. De gerealiseerde bedrijfsvoeringskosten worden verantwoord bij de jaarrekening. Eventuele afwijkingen ten opzichte van de begroting komen terecht in het rekeningresultaat.

6. Financieringssystematiek (13 van 15)

Bedrijfsvoering



Voorbeeld uit de praktijk – RUD Utrecht

De RUD Utrecht heeft alle ondersteunende diensten in de begroting samengevoegd binnen Bedrijfsvoering. Naast de overheadkosten zijn dit ook kosten voor onder meer het beheer van de VTH-software. Deze kosten worden door een vaste bijdrage per deelnemer gedekt. De hoogte van de bijdrage van iedere deelnemer is conform de bijdrageverordening van de RUD Utrecht naar rato van het af te nemen aantal uren zoals dat tussen RUD en deelnemers is vastgesteld. Achteraf vindt met deelnemers geen verrekening plaats. Voor- en nadelen komen ten gunste of ten laste van het exploitatieresultaat van de RUD.

Alternatief: dekking van bedrijfsvoering door opslag in het uurtarief

Het alternatief is om de bedrijfsvoeringskosten te dekken via een opslag op het uurtarief. Hiermee worden de kosten in de begroting gedekt door een begrote urenafname en worden ze afgerekend op basis van de gerealiseerde uren per deelnemer.

In het alternatief hoeven er tussen de deelnemers geen apart afspraken te worden gemaakt over de dekking van de bedrijfsvoeringskosten; dit maakt immers onderdeel uit van het integrale uurtarief.

Door de bedrijfsvoeringskosten te dekken via de opslag op het uurtarief ontstaat er wel een over- of onderdekking als de ureninzet op productie afwijkt. Bij een overproductie (meer uren geleverd dan begroot) heeft de OD een overschot op de dekking van de bedrijfsvoeringskosten. Bij een achterblijvende productie (minder uren geleverd dan begroot) ontstaat er tekort op de dekking van de bedrijfsvoeringskosten.

Consequenties voor de systematiek

1. Door het aanbieden van twee mogelijkheden ontstaat er keuzevrijheid en daarmee diversiteit tussen OD's en in het stelsel als geheel. Dit terwijl juist het harmoniseren van de systematiek als toekomstperspectief is beoogd.
2. Om op stelselniveau de werkelijke kosten voor de uitvoering van de basistaken tussen OD's te kunnen vergelijken is - als gevolg van de keuzemogelijkheid - een extra stap nodig. Bij OD's die de bedrijfsvoeringskosten opnemen in het uurtarief, zullen deze kosten eruit moeten worden gefilterd om tot een goede vergelijking te komen met de OD's die een vaste dekking voor de bedrijfsvoeringskosten hanteren.
3. In de voorkeursvariant worden de bedrijfsvoeringskosten apart gefinancierd door deelnemers. Het leidt tot een stabiele financiering, waarbij er geen sprake is van over- of onderdekking. Eventuele afwijkingen worden in het rekeningresultaat verantwoord.
4. Bij het alternatief ontstaat er over- en onderdekking op de bedrijfsvoeringskosten als de werkelijke productie afwijkt van de begroting. Bij een dreigende onderdekking is het voorstelbaar dat er druk bij de OD ontstaat om gedurende het jaar te bezuinigen. Dit heeft mogelijk als gevolg dat er minder middelen worden ingezet op regionale opgaven en de ontwikkeling van de organisatie (denk hierbij o.a. ketentoezicht en de middelen die beschikbaar zijn voor opleiding, innovatie en businessintelligence).

6. Financieringssystematiek (14 van 15)

Algemeen



Landelijke uniformiteit in definities en opzet OD begroting/jaarrekening

Ter bevordering van de vergelijkbaarheid van financiële gegevens van alle OD's op stelselniveau is uniformering van definities en opzet van de OD begroting en jaarrekening noodzakelijk. Daardoor kan van elkaar geleerd worden, ontstaat uniform inzicht én kan het ministerie van I&W de financiële robuustheid van het stelsel op de basistaken beoordelen.

Om te komen tot uniformering van definities en opzet van de OD begroting en jaarrekening worden de volgende afspraken gemaakt:

- De financiële administratie (OD begroting, kwartaalcijfers, jaarrekening) van alle OD's wordt ingericht conform informatievoorschriften IV3. Dit is nu al verplicht bij een omzet groter dan € 20 miljoen. Hiermee kan landelijk gemakkelijk bijvoorbeeld het percentage vaste medewerkers versus inhuur worden gemonitord (dit is een van de robuustheidscriteria)
- In de financiële begroting en jaarrekening maken alle OD's een onderscheid in basistaken en plustaken, projecten en bedrijfsvoering. Bij de plustaken wordt een onderscheid gemaakt tussen milieu-gerelateerde en overige plustaken, o.a. om te kunnen rapporteren over de kpi robuustheid ten aanzien van de minimale omzet van een OD.
- De productiviteitsnorm en het uurtarief wordt door alle OD's op eenzelfde manier bepaald. De norm en het tarief zelf kan verschillen, echter iedere OD hanteert de landelijke definitie en berekeningswijze. De productiviteit is het aantal directe productieve uren per formatieplaats. Het aantal productieve uren is nodig om de kosten te vertalen naar een uurtarief.

Benodigde afspraken in stelselverband

- G. Bepalen van een gezamenlijke opzet voor de indeling en weergave van basistaken, plustaken, projecten en bedrijfsvoeringskosten in de begroting en jaarrekening. Dit kan als onderdeel van de financiële begroting, maar eventueel ook als een aparte paragraaf / bijlage.
- H. Bepalen op welke wijze de productiviteitsnorm en het uurtarief wordt berekend. Op stelselniveau wordt bepaald met welke variabelen rekening wordt gehouden; de hoogte van deze variabelen wordt per OD bepaald.

Waarom onderscheid in basistaken en plustaken?

Voor sommige OD's is het onderscheid tussen basistaken en plustaken niet relevant. Zij voeren een breed pakket met taken uit. In de systematiek wordt voorgesteld om in de begroting en jaarrekening dit onderscheid wel te maken. Dit heeft de volgende redenen:

1. De vergelijkbaarheid neemt toe. De afbakening van 'basistaken' is landelijk uniform. Dit geldt voor de plustaken niet; deze zijn bij iedere OD anders. Door benodigde (begroting) en gerealiseerde (jaarrekening) inzet over basistaken per OD inzichtelijk te maken wordt het gezamenlijk opbouwen, beheren en delen van kennis eenvoudiger.
2. De stelselverantwoordelijkheid van I&W kan beter worden ingevuld. Deze verantwoordelijkheid richt zich primair op de basistaken. Informatie op dit niveau is nodig om inzicht te krijgen.
3. De wijze van financiering verschilt in voorliggende systematiek. Voor basistaken gelden specifieke afspraken (o.a. de relatie met de regionale U&H-strategie en gebruik van definities uit stelsel PDC), die niet gelden voor de plustaken.

Het aanbrenge van dit onderscheid in begroting en jaarrekening leidt tot een extra administratieve inspanning van de OD's. De opbrengsten op stelselniveau rechtvaardigen een dergelijk onderscheid.

6. Financieringssystematiek (15 van 15)

Bijdragen vanuit het rijk



Gemeenten en provincies ontvangen van het Rijk een **algemene uitkering** uit het gemeente- en provinciefonds om algemene taken te bekostigen. Onder meer vanuit deze uitkering financieren zij de OD's. Kenmerkend voor de algemene uitkering is dat er door het Rijk geen eisen kunnen worden gesteld aan hoe de middelen worden besteed.

Bij een **specifieke uitkering (SPUK)** kan het Rijk de OD rechtstreeks financieren of geormerkte gelden aan gemeenten en provincies beschikbaar stellen. Hieraan zijn voorwaarden verbonden. De essentie is dat het een duidelijk afgebakende opdracht betreft, waarbij het Rijk bepaalt waaraan de middelen worden besteed. Als de SPUK rechtstreeks aan de OD wordt gegeven, hebben de deelnemers aan de OD er beperkt zeggenschap over. De SPUK dient immers besteed te worden binnen de gestelde voorwaarden.

Kenmerkend binnen het stelsel is dat het bevoegd gezag is neergelegd bij gemeenten en provincies. Om deze verantwoordelijkheid in te kunnen vullen, bepalen de bevoegde gezagen beleid en ambities én dus ook de hoeveelheid middelen die ter beschikking worden gesteld aan OD's.

De SPUK gaat samen met verantwoordings-eisen die de nodige administratieve lasten voor de OD's met zich meebrengen. Daarnaast gaat de SPUK voorbij aan de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van gemeenten en provincies om keuzen te maken in de uitvoering.

Provincies en gemeenten hebben, binnen regionale kaders, een keuzevrijheid om te bepalen hoeveel middelen in de OD begroting worden opgenomen. Het Rijk kan de bedragen in het gemeente- en provinciefonds wijzigen als gevolg van (andere) landelijke prioriteiten en maatschappelijke opgaven. Het is de keuze(vrijheid) van provincies en gemeenten hoe ze met die wijzigingen in gemeente- en provinciefonds omgaan (in relatie tot de OD's).

In het huidige stelsel is structurele financiering van OD's logisch via de algemene uitkering van het gemeente- en provinciefonds (zie ook pagina 4). Meerjarige financiering vanuit het Rijk via de algemene uitkering is wenselijk voor zekerheid, stabiliteit én uniformiteit in de uitvoering.

Daarnaast kan het Rijk **landelijke subsidies** verstrekken aan dienstverleners (bijv. onderzoeksbureaus) én direct faciliteiten financieren die door OD's gebruikt kunnen worden.

Het Rijk kan op diverse wijzen de VTH-taakuitvoering financieren. Directe financiering van het Rijk is mogelijk en wenselijk bij faciliteiten die het gehele stelsel betreffen, zoals een goed functionerende landelijke kennisinfrastructuur en informatievoorziening en -uitwisseling. Een bijdrage aan het aanbieden/beheren van deze faciliteiten leidt tot kostenbesparing voor OD's.

7. Impact voor het VTH-stelsel (1 van 2)



Wat levert de voorgestelde financieringssysteem op? En wat niet? We spiegelen de systematiek (hoofdstuk 6) aan het toekomstperspectief (hoofdstuk 3). Tot slot wordt ingegaan op de inspanning om de systematiek ook daadwerkelijk te verankeren.

Resultaten: wat levert 't op?

1. **Koppeling tussen de regionale opgave en de begrote deelnemersbijdrage:** de middelen worden begroot die nodig zijn om de ambities uit de regionale U&H-strategie te realiseren. Het Omgevingsbesluit schrijft dit al voor, in de systematiek is uitgewerkt op welke wijze deze koppeling tot stand komt. Hierbij wordt voor de basistaken een vaste prijs per locatie gehanteerd als rekeneenheid om de OD begroting op te bouwen. Dit draagt voor de basistaken bij aan een gelijk speelveld binnen een regio, vergelijkbaarheid tussen regio's en de mogelijkheden voor de OD om haar taken met een professionele distantie uit te voeren. Ook de milieugerelateerde plustaken kunnen via dezelfde systematiek worden begroot.
2. **Stabiliteit in de financiering van OD's:** op vier manieren ontstaat er meer stabiliteit. Ten eerste wordt in de systematiek een belangrijk deel van de deelnemersbijdrage bepaald door de meerjarige U&H-strategie en het aantal locaties. Door deelnemers (onderling) en met OD wordt het gesprek gevoerd vanuit de strategie (= inhoud) en minder vanuit financiën. Ten tweede worden bedrijfsvoeringskosten op begrotingsbasis afgerekend, waardoor schommelingen in de productie geen invloed hebben op het OD-budget voor bedrijfsvoering. Ten derde worden plustaken meerjarig ingebracht en ten vierde is er door kpi's een borging dat de OD's over voldoende middelen beschikken (ondergrens) voor o.a. innovatie en kennisontwikkeling.
3. **Landelijk inzicht:** van iedere OD en van iedere deelnemer is jaarlijks inzichtelijk wat de omvang is van de begrote inzet op de basistaken. De onderliggende definities over producten en diensten, de urennorm, kostenopbouw en rekenmethodiek zijn ook gelijk. Hierdoor kan een beeld gevormd worden over de verschillen die tussen OD's ontstaan. Dit biedt ook de mogelijkheid het gesprek aan te gaan als het ambitieniveau in een regio fors lager is dan bij andere OD's.

4. **Meer gezamenlijkheid, een sterker stelsel:** OD's hanteren uniforme definities en kunnen eenvoudiger kennis opbouwen, beheren en delen. Een bijkomend effect van de financieringssysteem is dat de OD's meer gezamenlijk moeten optrekken om te komen tot eenduidige definities en begrotingsopbouw en deze zo te houden. Landelijke (beleids- en wet)wijzigingen werken door in de stelsel PDC en kunnen eenvoudiger landelijk worden verankerd in de VTH-uitvoering.
5. **Efficiëntere OD's:** door meer uniformiteit in registratie is er bij individuele OD's minder beheerlast voor PDC, begroting, productiviteitsnorm en tariefopbouw. Landelijke overzichten komen sneller en met lagere administratieve lasten tot stand. Kwaliteitsverbetering en innovaties kunnen eenvoudiger landelijk doorgevoerd worden. Door de directe relatie tussen U&H-strategie en begroting worden middelen gericht ingezet op de regionale problemen en ambities.

Resultaten: wat wordt niet of deels bereikt?

1. **Onafhankelijke rol, professionele distantie OD's:** in de systematiek is keuzevrijheid hoe aan het eind van het jaar wordt afgerekend. Vanuit de opgave geredeneerd heeft het de voorkeur om op begrotingsbasis af te rekenen, zodat er in de uitvoering geen financiële prikkels zijn om te bepalen wat wel en niet wordt opgepakt. Het verplicht afrekenen op begrotingsbasis is (nog) een stap te ver.
2. **Geen harde ondergrens:** in de systematiek zijn geen normen opgenomen voor de minimale omvang van taken of van de onderliggende producten en diensten. Dit is in het huidig stelsel juridisch niet afdwingbaar en beperkt de sturingsmogelijkheden van gemeenten en provincies.
3. **Vermindering administratieve lasten:** het efficiencyvoordeel voor individuele OD's is beperkt. OD's zijn ingericht op de behoeften in de regio en zullen dit grotendeels blijven. Het uniformeren zal voor een deel leiden tot een extra last, bijvoorbeeld om een onderscheid te maken tussen basistaken en (milieugerelateerde) plustaken.

7. Impact voor het VTH-stelsel (2 van 2)



Inspanningen voor verankering in het stelsel

Op stelselniveau moet de systematiek opgezet en beheerd worden. Dit vraagt om gezamenlijke inzet om 1) definities vast te leggen, 2) uniforme uitleg van de systematiek en 3) het monitoren en bijsturen van resultaten. Hieronder staan de benodigde acties beknopt weergegeven.

Definities vastleggen

- A. Uitwerken van stelsel PDC - beschrijven en afbakenen (zie pagina 13)
- B. Bepalen producten en diensten in 'all-in' locatieprijs (zie pagina 13)
- C. Bepalen te onderscheiden type locaties (zie pagina 13)
- D. Bepalen te onderscheiden collectieve taken (zie pagina 14)
- E. Bepalen te onderscheiden overige taken (zie pagina 14)
- F. Afbakenen definitie bedrijfsvoering (zie pagina 20)
- G. Bepalen opzet taakindeling in begroting en jaarrekening (zie pagina 22)
- H. Bepalen berekeningswijze productiviteitsnorm en uurtarief (zie pagina 22)

Uniforme uitleg systematiek

- Interpretatie basistaken
- Berekeningswijze systematiek – vertaling U&H-strategie naar bijdrage
- Voorschriften bij uitwerkingsvraagstukken

Monitoren en bijsturen

- Aanpassen opzet rapportage OD's in beeld
- Beheren en doorontwikkelen van de systematiek

Inspanningen voor verankering in de regio

Om de beoogde systematiek door te kunnen voeren zal iedere regio en iedere OD aan de slag moeten om: 1) de administratie aan te passen, 2) de berekeningswijze van de deelnemersbijdrage te herzien en 3) de werkwijze vast te leggen. Dit vraagt een stevige inspanning. Hieronder zijn de benodigde acties beknopt weergegeven:

Inrichten administratie

- Begroting (kosten en dekking) inrichten conform IV3
- In de OD begroting en jaarrekening onderscheid aanbrengen tussen basistaken, plustaken, projecten en bedrijfsvoering conform stelselafspraken*
- Locaties onderscheiden naar typen conform stelselafspraken
- Producten en diensten uit stelsel PDC opnemen of koppelen aan het VTH-systeem

Berekeningswijze basistaken en bij voorkeur milieugerelateerde plustaken

- Specificeren naar taken, actualiseren strategie (beleidskeuzen) en ervaringscijfers
- Bepalen kengetal voor producten en diensten uit stelsel PDC
- Bepalen uurtarief basistaken, plustaken en projecten
- Bepalen opbouw en berekening locatieprijs

Vastleggen werkwijze

- In het bestuur in gesprek over keuzes binnen de financieringssysteematiek
- Doorrekenen begrote bijdrage per deelnemer
- Besluit opvangen eventuele herverdeeleffecten
- Spelregels vastleggen in GR / bijdrageregeling

* Doordat de taken van OD's nu in iedere regio anders benoemd zijn, dient iedere OD haar (clustering van) taken om te zetten naar de indeling basistaken, plustaken, projecten en bedrijfsvoering.

8. Implementatieadvies (1 van 2)



Het implementeren van de financieringssysteem vraagt een forse inspanning. Zowel op het niveau van het stelsel als binnen elke regio. Hieronder wordt op hoofdlijnen een advies gegeven voor de implementatie.

Implementatie op stelselniveau

Regie op de implementatie van de systematiek vindt bij voorkeur plaats vanuit een **regieteam** met afvaardiging van gemeenten, provincies, Rijkspartijen en OD's. Dit team dient te beschikken over voldoende mandaat en ontwikkelbudget voor (1) het vastleggen van definitie, (2) het uitleggen van de systematiek en (3) monitoring en bijsturing. Inzet is de komende twee jaar nodig om de systematiek goed te kunnen inbedden. Het regieteam stuurt uitvoerende expertteams aan.

In 2024 verwachten we van het **expertteam financiering**:

- een communicatiestrategie hoe door middel van overtuiging alle belanghebbenden worden meegenomen in de kennis van de systematiek en de gevolgen hiervan;
- een leidraad voor impactanalyse en uitrol van de systematiek door OD's;
- monitoring van de ervaringen met (onderdelen van) de systematiek, zodat de berekeningswijze (van regionale U&H-strategie naar begroting) kan worden verfijnd, uitwerkingen worden vastgelegd en ervaringen worden gedeeld;
- de typen locaties die binnen het stelsel onderscheiden worden;
- de definitie van bedrijfsvoering en de berekeningswijze van de productiviteitsnorm en uurtarieven.

Voor de uitwerking van een stelsel PDC stellen we een **expertteam PDC** voor onder regie van ODNL. In deze stelsel PDC worden de producten en diensten benoemd die (1) in de locatieprijzen meegenomen worden, (2) onder de collectieve taken, (3) overige basistaken en (4) milieugerelateerde plustaken vallen. In 2025 dient de stelsel PDC uitgewerkt te worden. Vanaf begin 2025 is er (structureel) beheercapaciteit nodig voor monitoring en bijsturing van onder meer de stelsel PDC, berekeningswijzen, afbakening van bedrijfsvoeringstaken en mogelijk (op termijn) kengetallen.

In de uitvoeringspraktijk is nog steeds veel discussie over de samenstelling van het basistakenpakket. Gemeenten, provincies en OD's verwachten van het ministerie van I&W hierover duidelijkheid. Deze duidelijkheid is nodig alvorens haarscherpe productbeschrijvingen te maken in de stelsel PDC.

Implementatie op regioniveau

In een groot aantal regio's zijn onderdelen van voorliggende systematiek al naar tevredenheid in gebruik. Daar zijn de stappen minder groot. Een impactanalyse per OD geeft inzicht in de stappen die nog nodig zijn. Een aantal OD's heeft aangegeven al op korte termijn (2024) met de systematiek aan de slag te willen. Dit zijn onder meer de OD's die recent gefuseerd zijn of wensen te fuseren. Een eerste uitwerking van locatieprijzen en een begrotingsbijdrage voor bedrijfsvoering is momenteel al mogelijk. Dit heeft wel als consequentie dat op een later moment aanpassingen nodig zijn zodra afspraken op stelselniveau zijn vastgelegd.

Op korte termijn kunnen OD's al aan de slag met:

- besprekingen in het DB/AB over keuzes binnen de financieringssysteem en de mogelijkheid om te komen tot een meer uniforme inbreng van plustaken;
- besprekingen in deelnemersoverleggen hoe de rol van opdrachtgever en eigenaar in te vullen om het model zo goed mogelijk tot recht te laten komen;
- actualiseren en specificeren U&H-strategie (beleidskeuzen) en ervaringscijfers, zodat een eerste uitwerking van locatieprijzen gemaakt kan worden;
- aanpassingen in de OD begroting en jaarrekening: kosten en dekking inrichten conform IV3 én onderscheid aanbrengen tussen basistaken, plustaken, projecten en bedrijfsvoering;
- bepalen van het uurtarief excl. bedrijfsvoeringskosten.

8. Implementatieadvies (2 van 2)



In combinatie met stappen die nodig zijn voor het uitwerken van de U&H-strategie volgens de *Handreiking regionale beleidscyclus* (uitgewerkt in pijler 5 IBP), kunnen in 2024 in diverse regio's verdere stappen worden gezet. Deze handreiking wordt ook medio 2024 aan de stuurgroep aangeboden.

Zodra de expertteams financiering en PDC (deel)resultaten hebben opgeleverd, kan per regio:

- een impactanalyse voor de uitrol van de financieringssystematiek worden gemaakt;
- voor iedere locatie worden bepaald onder welk type deze valt;
- de productafbakening uit de stelsel PDC worden besproken en kan worden bepaald welke aanvullende (aan de stelsel PDC) productspecificaties én aanvullende producten, diensten in de OD PDC worden opgenomen;
- aanpassingen in de administratie en registraties worden doorgevoerd, zodat registratie plaatsvindt in lijn met de OD PDC en daarmee stelsel PDC;
- kengetallen voor producten en diensten worden geactualiseerd, incl. een gemiddelde (jaar)inzet worden bepaald voor iedere type locatie;
- het uurtarief en productiviteitsnorm worden bepaald conform de berekeningswijze op stelselniveau;
- het doorrekenen van de begrote bijdrage per deelnemer op basis van de locatieprijzen en inzetraming overige basistaken én het besluiten hoe met eventuele herverdeeffecten wordt omgegaan;
- spelregels worden vastleggen in de gemeenschappelijke regeling of bijdrageregeling.

De ambitie is om in 2024 actief zo'n 8 OD's te begeleiden in deze eerste stappen en hun ervaringen te gebruiken voor het (op stelselniveau) vastleggen van de definities en verfijnen van de berekeningswijze. Deze begeleiding kan plaatsvinden door een specifiek **ondersteuningsteam** met medewerkers uit de praktijk. De uitwisseling van goede voorbeelden van onderdelen van deze systematiek, die ook momenteel al beschikbaar zijn bij diverse OD's, leiden tot draagvlak.

Het advies is om in stelselverband te bepalen in welk jaar de financieringssystematiek stelselbreed is geïmplementeerd. De omvang van de benodigde stappen verschilt per OD. De inschatting is dat het haalbaar is om bij alle OD's met ingang van de begroting 2027, die begin 2026 ambtelijk wordt opgesteld, met de beschreven systematiek te werken.

Het ondersteuningsteam kan in de periode 2024 t/m 2028 helpen, zodat alle OD's die stappen willen zetten in hun U&H-strategie en financieringssystematiek optimaal begeleid worden. Een vinger aan de pols is nodig om te kunnen ontzorgen waar nodig.

In de implementatieperiode is het delen van ervaringen met (onderdelen van) de systematiek essentieel. De systematiek is niet afdwingbaar; door het laten zien wat de systematiek oplevert voor de OD en haar deelnemers kunnen drempels worden weggenomen. Alle partijen in het stelsel hebben daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid om de implementatie via overtuiging te laten slagen. Daarbij levert iedere stap richting de financieringssystematiek een winst op voor stabiliteit en toekomstgerichtheid van de OD's.

Bijlage A – Situatieschets financiering OD's

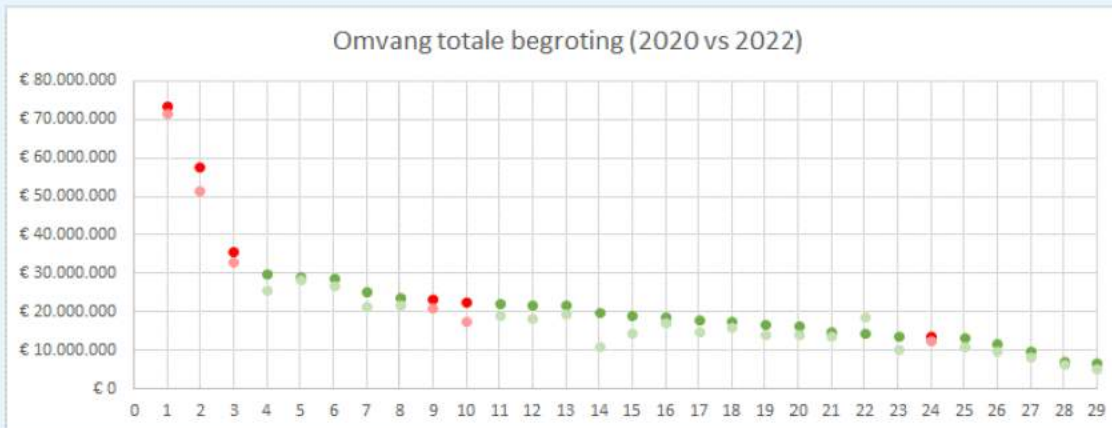


Bijlage A. Situatieschets (1 van 3)

In deze bijlage is een situatieschets gegeven van de financiële omvang van OD's en de wijze waarop zij nu worden gefinancierd. Het beeld is gebaseerd op de resultaten uit een vragenlijst over de financiering van OD's, die de werkgroep Financiering in het voorjaar 2023 heeft verspreid onder de hoofden bedrijfsvoering van de OD's. De informatie is verrijkt met gegevens uit de interviews en de inventarisatie voor *Omgevingsdiensten in beeld 2023* d.d. september 2023. Uit de situatieschets komt naar voren dat er grote verschillen zijn in de omvang en wijze waarop OD's zijn gefinancierd.

Omvang OD begroting

In 2022 hadden de gezamenlijke OD's een totale begrotingsomvang van € 648 miljoen. Dit was in 2020 nog € 575 miljoen. Het grootste deel van de OD's (24 van de 29) had in 2022 een begroting tussen de € 10 en € 30 miljoen. Drie OD's zijn een stuk groter. Alleen de twee recent gefuseerde OD's zijn kleiner. Het figuur hieronder toont de spreiding van de begrotingsomvang. De rode stippen zijn de OD's met Brzo-taken. De donkere stippen betreffen 2022, de lichte 2020.

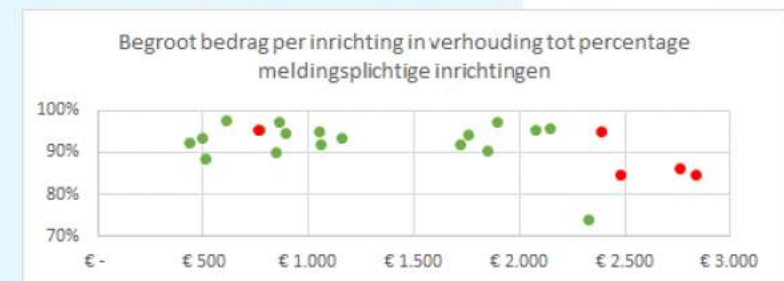


In *Omgevingsdiensten in beeld 2023* hebben 23 van de 29 OD's de omvang van de basistaken apart inzichtelijk gemaakt. Bij deze OD's was dit gemiddeld 56%. Ook daar zijn uitschieters naar beneden (23%) en boven (83%). Indien dit gemiddelde representatief is voor de 29 OD's, dan is landelijk € 362 miljoen beschikbaar voor uitvoering van de basistaken.

Locatiebestand

Een belangrijke kostendrijver is het aantal locaties (inrichtingen) waar OD's de VTH-taken uitvoeren. In 2022 voerden de OD's de VTH-taken uit voor 298.500 inrichtingen (niet zijnde cat. A). Landelijk gezien was 94% meldingsplichtig, 1,5% IPPC en 4,5% overig vergunningplichtig.

In de onderstaande grafiek staat op de horizontale as het begrote bedrag voor de basistaken per OD (van de OD's die de basistaken apart begroten) uitgedrukt in een bedrag per inrichting. Op de verticale as staat het % meldingsplichtige inrichtingen. De beschikbare middelen variëren tussen € 432,- en € 2.840 per inrichting.* Bij OD's met relatief veel IPPC en vergunningplichtige inrichtingen is het beschikbare bedrag hoger per inrichting. Opgemerkt wordt dat onder de basistaken ook niet inrichtinggebonden activiteiten vallen, zoals bodem en asbest. De OD's met Brzo-taken (rode stippen) begroten relatief hoge bedragen in verhouding tot het aantal inrichtingen, door de gemiddeld hoge complexiteit van dit takenpakket.



* Enkele gegevens zijn gecorrigeerd als gevolg van onjuiste vermelding in de rapportage *Omgevingsdiensten in beeld 2023*.

Bijlage A. Situatieschets (2 van 3)



Begroten, plannen en afrekenen

Uit de recente (voorjaar 2023) uitvraag van de werkgroep Financiering blijkt dat de OD begrotingen op verschillende manieren worden opgebouwd. De OD's maken onderscheid in het begroten van:

- collectieve taken en overhead: taken waarvoor de inzet door alle opdrachtgevers gezamenlijk gedragen wordt. Bij een deel van de OD's (89%) wordt de overhead doorberekend in het uurtarief; andere OD's verrekenen overhead via een vaste bijdrage of omslag (lumpsum).
- individuele taken: taken die worden geleverd aan specifieke opdrachtgevers. Iedere opdrachtgever maakt hier, mogelijk begrensd binnen regionale kaders, eigen keuzen.

Een deel van de OD begrotingen wordt ingebracht door niet-deelnemers in de vorm van projectfinanciering. Het betreft o.a. bijdragen van waterschappen en ministeries, bijvoorbeeld in de vorm van SPUK-gelden voor energietoezicht en IBP. Hiervoor worden door deze derden specifieke afspraken gemaakt met de OD's. Deelnemers hebben op de uitvoering daarvan geen of maar beperkt grip.

OD's zijn conform BBV verplicht een meerjarenraming in de begroting op te nemen, die voor drie jaren volgend op het begrotingsjaar een geprognosticeerde begin- en eindbalans en een raming van de financiële gevolgen bevat.

De omvang en samenstelling van de overheadtaken (PIOFACH) verschilt tussen OD's als gevolg van onder meer de omvang van de OD, kostenverschillen, afspraken met opdrachtgevers over taakuitvoering en afspraken met gastheren (deelnemers die diensten leveren aan de OD, zoals huisvesting en ICT). Er wordt verschillend omgegaan met de financiering van grote investeringen.

Bij veel OD's worden grote investeringen apart gefinancierd door de deelnemers, waardoor de kosten in de bedrijfsvoering lastig te vergelijken zijn. In het *Toetsingskader robuuste omgevingsdiensten* (14 september 2023) zijn over de volgende onderwerpen kpi's benoemd:

Het merendeel van de OD's hanteert een **opleidingsbudget** van circa 2% tot 2,5% van de loonsom.

De afbakening welke taken onder de 'collectieve taken' vallen, verschilt per dienst. **Ketentoezicht** (basistaak) wordt bijna niet apart begroot. Ketentoezicht is veelal als collectieve taak (project/programma) benoemd, maar soms ook als individuele taak in de uitvoeringsprogramma's van de deelnemers opgenomen.

Het budget voor **innovatie en kennisopbouw** wordt bij het merendeel van de OD's apart begroot. In 2021 bleek gemiddeld 1,5% van de OD begroting hiervoor beschikbaar, waarbij het gemiddelde wordt vertekend door twee uitschieters. Zonder de twee uitschieters was het gemiddelde budget voor innovatie 0,9% van de totale begroting.

Voor de meeste OD's is de term **Business Intelligence (BI)** een nieuw fenomeen. Alle OD's hebben één of meerdere medewerkers die informatie verzamelen, analyseren en presenteren. Het gaat hier om functies als informatieanalist, data-analist, GIS-specialist, business-analist en bedrijfskundig adviseur. Enerzijds worden deze meestal niet onder de noemer BI gelabeld. Anderzijds is niet al het werk dat onder deze functies valt, onder de noemer BI te brengen.

Er zit veel variëteit tussen OD's in de wijze waarop de benodigde ureninzet voor taken worden begroot, geprogrammeerd en afgerekend. De variëteit in methodieken komt niet alleen voor tussen OD's, maar ook binnen de OD zelf worden er vaak meerdere methodieken toegepast voor de verschillende taken.

Bijlage A. Situatieschets (3 van 3)



Er zit veel variëteit tussen OD's in de wijze waarop de benodigde ureninzet voor individuele taken worden begroot en geprogrammeerd. We zien de volgende wijzen:

- ureninzet wordt volledig door opdrachtgever bepaald;
- ureninzet wordt bepaald door regionale kengetallen met productieraming (aantallen/frequentie) door opdrachtgever;
- ureninzet wordt volledig door regionale afspraken bepaald, bijvoorbeeld door een vaste bijdrage (lumpsum) of regionale kengetallen en regionale productieramingen (regionale frequenties).

Regionale afspraken zijn in regionale strategieën verankerd en meerjarig. Daardoor is bij een deel van de OD's voor een deel van de taken sprake van een meerjarig geborgde taakuitvoering van individuele taken.

Ook bij het afrekenen zijn er verschillen tussen de OD's. Voor de collectieve taken wordt door vrijwel alle OD's afgerekend conform begroting. Voor de individuele taken is er verschil tussen OD's. Ook zijn er verschillen binnen OD's tussen taken en soms nog tussen overheden (gemeenten/provincie) waarbij wordt afgerekend:

- op basis van begroting;
- op basis van feitelijk afgenomen producten (outputfinanciering) én een regionaal kengetal, tegen het begrote of feitelijke uurtarief;
- op basis van feitelijk afgenomen producten (outputfinanciering) en feitelijke urenbesteding, tegen het begrote of feitelijke uurtarief.

Begroten en afrekening op basis van outcome is een ambitie van diverse opdrachtgevers van OD's, maar vindt in de praktijk (nog) niet plaats. Oorzaak-gevolg relaties zijn moeilijk te leggen door omgevingsfactoren. Het is lastig de (bereikte) effecten te benoemen en te bepalen welk deel daarvan komt door de inzet van de OD en welke inzet daarbij passend is.

OD's hebben moeite de opgedragen taken op het vereiste of vastgestelde niveau te realiseren. Personeel is schaars, waardoor de bezetting lager is dan begroot en gepland. In 2022 werd door de 29 OD's voor € 101 miljoen extern ingehuurd (in 2020 voor € 87,5 miljoen). Dit is in 2022 en was in 2020 circa 15% van de totale OD begroting. Diverse OD's hebben oplopende begrotingen, maar kunnen het benodigde werk niet realiseren door onderbezetting.

Risicobeheersing

Bij positieve resultaten vindt bij de OD's besluitvorming plaats in het AB om het resultaat (1) toe te voegen aan de algemene reserve, (2) een bestemmingsreserve te vormen of (3) een uitkering te doen aan de deelnemers (veelal op basis van aandeel in de omzet) door een eenmalige terugbetaling of vermindering van de volgende jaarbijdrage.

Alle OD's hebben de juridische entiteit van een GR. Consequentie hiervan is dat de deelnemers (gemeenten en provincies) zelf altijd als achtervang dienen, indien het weerstandsvermogen in enig jaar niet toereikend is om de risico's op te vangen.

Het weerstandsvermogen dient om te voorkomen dat iedere financiële tegenvaller direct tot hogere lasten leidt voor de deelnemers. Bij negatieve resultaten wordt in het AB besloten (1) gebruik te maken van het weerstandsvermogen of (2) een extra bijdrage van de deelnemers te vragen.

Er zit veel verschil in de wijze waarop OD's de omvang en kans van financiële risico's inschatten. Deze verschillen zijn deels te verklaren omdat OD's verschillen: in omvang, in takenpakket, in de wijze waarop de bedrijfsvoering is georganiseerd en de wijze waarop kosten worden afgerekend met deelnemers.

Bijlage B – Quickscan financiering andere samenwerkingsverbanden



Bijlage B. Lessen uit andere samenwerkingen (1 van 4)



Aanpak

Er is een quick-scan uitgevoerd naar de financieringswijze en harmonisatie in de financiering van samenwerkingsverbanden in andere domeinen. De quick-scan is uitgevoerd door documentenanalyse en enkele aanvullende interviews.

Er is gekeken naar de volgende samenwerkingen:

- Veiligheidsregio's
- Werkbedrijven (Participatiewet)
- Archiefinstellingen
- Gemeentelijke Gezondheidsdiensten (GGD)
- Afvalinzameling

Lessen harmonisatie

Bij de beoordeelde samenwerkingsverbanden zijn geen landelijke normen of geharmoniseerde standaarden aangetroffen voor de taakuitvoering of voor (onderdelen van) de bedrijfsvoering. Bij diverse samenwerkingen zoals de veiligheidsregio's en gezondheidsdiensten constateren landelijke analyses en benchmarks dat er onvoldoende vergelijkbaarheid is tussen de verschillende samenwerkingen om gefundeerde uitspraken te doen over de financiering en over bedrijfsvoeringselementen. Het takenpakket en de indeling van de kosten zijn te verschillend.

Op het gebied van harmonisatie of landelijke standaarden is er geen wenkend voorbeeld aangetroffen bij de andere samenwerkingen.

Lessen financiering

De lessen uit de quick-scan zijn:

- Bij andere samenwerkingsverbanden is de wijze van bekostiging vrij stabiel met maatstaven om de totale kosten van de samenwerkingsorganisatie om te slaan naar de deelnemers voor het wettelijk bepaalde of door alle deelnemers ingebrachte takenpakket.
- Als maatstaf (of verdeelsleutel) voor het omslaan van het grootste deel van de kosten over de deelnemers hanteren de samenwerkingsverbanden:
 - Verhouding middelen betreffende taken in gemeentefonds
 - Bijdrage per inwoner
 - Vaste staffel
- Door de systematiek om de totale kosten via een vaste maatstaf om te slaan is er meer rust en stabiliteit in de financiële bijdrage voor de deelnemer en voor de samenwerkingsorganisatie.
- De systematiek om te werken met een maatstaf als kostenverdeling vraagt om onderlinge solidariteit van de deelnemers. Er is immers geen 100% directe relatie tussen financiële bijdrage en geleverde prestaties voor een individuele deelnemer.
- Aanvullende taken worden bekostigd via maatwerkafspraken met een individuele deelnemer

In de andere stelsels is er een zeer beperkte landelijke vergelijkbaarheid op bedrijfsvoeringsaspecten op stelselniveau. Dit komt door de grote vrijheid en daarmee verschillen in de wijze van administratie en opbouw van de kosten. Voor wettelijke bepaalde of door alle deelnemers ingebrachte taken wordt vaak een algemene verdeelsleutel gehanteerd om de totale kosten te verdelen over de deelnemers.

Bijlage B. Lessen uit andere samenwerkingen (2 van 4)



Analyse Veiligheidsregio

- 6 tot 26 gemeenten, 0.25 tot 1.3 mln inwoners
- Taken: Brandweer (ruim 80% kosten), crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening, meldkamer, bevolkingszorg
- Bijdrage is 87% gemeenten en 13% rijk (= doeluitkering rampenbestrijding, dit is een directe bijdrage aan iedere veiligheidsregio)
- Bijdrage van gemeenten is:
 - 72% naar de verdeling van middelen in het gemeentefonds
 - 10% naar een historische bijdrage
 - 9% naar een bedrag per inwoner
 - 7% naar een staffel
 - 2% naar maatwerk
- Omgerekend naar een bedrag per inwoner variëren de totale koten van € 55 tot € 83 per inwoner. Verschilt door
- Risicoprofiel (bedrijvigheid, brandonveilige locaties, water)
 - Voorzieningenniveau (bijv. vrijwillige brandweer)
 - Taken die gemeenten zelf verrichten (bijv. huisvesting, materieel)
 - Kostenniveau

Observaties:

- Financiering door gemeenten vindt plaats met meerdere typen verdeelsleutels. Groot deel gebeurt via verdeling gemeentefonds en bedrag per inwoner.
- Directe financiering van het Rijk d.m.v. doeluitkering. Deze uitkering is op basis van grove kenmerken die weinig relatie hebben met de opgaven.
- Ruimte om af te wijken van regionale standaard is klein.

Analyse samenwerking Participatiewet

- Kern van de taken: behandelen uitkeringsaanvragen en verstrekken uitkeringen, begeleiden doelgroepen naar werk of participatie, aanverwante taken zoals beschut werk, minima, inburgering, schuldhulp
- De bekostiging van gemeenten is niet voldoende voor de uitgaven (jaarlijks structureel tekort) en loopt via
 - 1) Gemeentefonds (BZK): inzetbaar voor uitvoering, begeleiding, minima
 - 2) Integratie uitkering participatie: vrij besteedbaar binnen sociaal domein
 - 3) BUIG-budget: geormerkt voor uitkeringen en loonkostensubsidie
- Er zijn geen rijksmiddelen die direct naar de samenwerkingsverbanden gaan. Er is geen verplichting tot samenwerking. Uitzondering zijn 35 arbeidsmarktregio's voor dienstverlening werkgevers en werkzoekenden.
- Samenwerking is wettelijk niet verankerd en zeer uiteenlopend. Uitvoering kan geheel bij individuele gemeenten liggen en bij samenwerkingsverbanden die verschillen in omvang, vorm en taken
- Vorm is doorgaans een gemeenschappelijke regeling met daarbinnen stichtingen, coöperaties, BV's voor organiseren werk voor de doelgroep.
- Bekostiging samenwerking is verschillend en bestaat doorgaans op hoofdlijnen uit
 - 'doorstorten' van de rijksbijdrage BUIG (uitkering) en voormalige Wet Sociale werkvoorziening als een lumpsum
 - Bijdrage aan de organisatiekosten
 - Bijdrage per deelnemer of per traject (P*Q)
- De beleids- en bekostigingsvrijheid leidt tot verschillen in de mate en vorm van begeleiding van de doelgroep

Observaties:

- Grote diversiteit in uitvoeringsstelsel.
- Bij samenwerking bekostiging deels via 'doorstorten' gemeentefonds en deels via P*Q.

Bijlage B. Lessen uit andere samenwerkingen (3 van 4)



Analyse regionaal historisch centrum

- Er zijn regionale samenwerkingsverbanden die de archieftaken uitvoeren in opdracht van gemeenten (naast het feit dat er rijksarchiefstellingen zijn).
- Er is geen verplichting tot samenwerking. De juridische vorm is een gemeenschappelijke regeling of stichting.
- De bekostiging van een regionale archiefdienst is beoordeeld
- Elke gemeente heeft dezelfde taken ingebracht in de samenwerking
- De gemeentelijke bijdrage bestaat uit een bedrag per inwoner
- De dienstverlening is gespecificeerd en cijfermatig toebedeeld naar individuele gemeenten (depotruimte, archief, diensten) en naar collectieve voorzieningen (expositie)
- Er is geen beprijzing van diensten, de enige verdeelsleutel van de totale kosten is het inwoneraantal

Observaties:

- Omslag van de totale kosten o.b.v. bijdrage per inwoner.
- Dienstverlening per deelnemer is inzichtelijk en transparant; de dienstverlening (en prestaties) zijn niet direct gerelateerd aan de financiering.

Analyse GGD

- 25 gemeentelijke gezondheidsdiensten, organisatie geregeld via Wet op de publieke gezondheid (Wpg). Minister VWS is stelselverantwoordelijk
- Gemeenschappelijke regelingen van gemeenten. Wpg schrijft de taken voor die gemeenten moet toewijzen aan GGD's, taakuitvoering is landelijke geüniformeerd. Daarbij voeren GGD maatwerktaken uit (regionaal of lokaal)
- GGD Nederland verzorgt een uitvoerige benchmark van de GGD's met inhoudelijke vergelijkingen op zeer veel taakonderdelen. Er is geen vergelijking mogelijk op de bedrijfsvoering omdat de onderlinge verschillen in takenpakket, financiering en bedrijfsvoering te groot zijn. De administratie van GGD's is niet ingericht om goed onderscheid te maken in basistaken en plustaken. Daardoor is er geen eenduidig beeld van de kosten voor de basistaken.
- Financiering is uit verschillende bronnen. De structurele bijdrage verschilt tussen GGD's van 30 tot 80%. Deze bijdrage staat los van de bijdrage voor maatwerkafspraken met gemeenten. Maatwerkafspraken kunnen wel meerjarig in de begroting lopen, maar zijn niet structureel ondergebracht bij de GGD.
- Basisfinanciering o.b.v. verplichte wettelijke taken is op een bedrag per inwoner; hoogte bepaald iedere GGD, er is geen landelijke normering of harmonisatie
- Er is geen doeluitkering, financiering via gemeentefonds.
- Alle overig taken betreft maatwerkafspraken en financiering.

Observaties:

- Landelijke uniformering van de taakuitvoering die gemeenten bij wet toewijzen aan GGD.
- Onvergelijkbaarheid tussen GGD op takenpakket, financiering en bedrijfsvoering; basistaken zijn op stelselniveau niet betrouwbaar inzichtelijk.
- Wettelijke basistaken via bedrag per inwoner.

Bijlage B. Lessen uit andere samenwerkingen (4 van 4)

Analyse afvalinzameling

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de afvalstoffeninzameling (Wet milieubeheer). Op rijksniveau worden doelen gesteld over de omvang en samenstelling van het ingezamelde huishoudelijk afval, maar deze zijn niet afdwingbaar. Gemeenten zijn autonoom om het inzamelbeleid vormgeven.
- Gemeenten heffen leges aan huishoudens om de kosten van de afvalinzameling te betalen. Veel gemeenten - maar lang niet alle - hanteren prijsprikkels om stromen gescheiden in te zamelen en restafval te verminderen (DIFTAR). Daarnaast betaalt het verpakkend bedrijfsleven een vergoeding aan gemeenten voor de inzameling van plastic verpakking en drankkartons. De kosten van afvalinzameling drukken – bij kostendekkende leges – niet op de gemeentelijke exploitatie.
- Gemeenten hebben de inzameling zelf verschillend georganiseerd. De grootste gemeenten voeren het zelf uit. De meeste andere gemeenten hebben de taak belegd bij een samenwerkingsverband of hebben het aanbesteed aan marktpartijen. De samenwerkingsverbanden kennen vaak de juridische entiteit van een overheids NV, echter ook gemeenschappelijke regelingen komen voor.
- De wijze waarop de samenwerkingsverbanden worden bekostigd verschilt. Meestal worden per gemeente de kosten bepaald op basis van het inzamelbeleid van de gemeente en de daarvoor benodigde inzet van personeel en materieel. Vervolgens worden deze kosten omgeslagen in een prijs per huishouden. Aan het eind van het jaar wordt er afgerekend op basis van het daadwerkelijke aantal huishoudens. Wanneer de gemeente de inzamelfrequentie wijzigt, wordt dit aanvullend afgerekend.

Observaties:

- De kosten van de afvalinzameling worden niet via de algemene uitkering gefinancierd, maar door de afvalstoffenheffing en bijdragen van het verpakkend bedrijfsleven.
- De bekostiging van de uitvoeringsorganisatie verschilt. Veelal worden de kosten aan de voorkant vastgelegd, waarbij er wordt afgerekend op het daadwerkelijke aantal huishoudens en eventuele aanpassingen in de inzamelfrequentie die gedurende het jaar zijn toegepast.



Bijlage C - Reflectie van experts



Bijlage C. Reflectie van experts

Drie experts zijn gevraagd te reflecteren op de vraagstelling en de voorgestelde financieringssystematiek vanuit financieel, juridisch en bestuurskundig perspectief. De essenties van hun bevindingen zijn hieronder samengevat. Op de volgende punten sluiten de reacties van de experts aan bij de voorgestelde systematiek en zijn de reacties van de experts gebruikt om de systematiek te onderbouwen en uit te werken.

Meer regionale oriëntatie belangrijke voorwaarde: benadruk gemeenschappelijkheid

Bij een uniforme uitvoering hoort een uniforme financiering. Daar wordt als kanttekening bij geplaatst dat dit niet landelijk (wettelijk) vast te leggen is. Dat had wel gekund als het initiële advies van de commissie Mans uit 2008 was gevolgd om de uitvoering van toezicht en handhaving bij gedecentraliseerde rijksdiensten (ZBO's) neer te leggen.

Probleem is dat deelnemers nog vooral redeneren vanuit de eigen kosten en baten en niet vanuit het collectief. De experts vergelijken dit bijvoorbeeld met de inzet van de regionale brandweer: in de financiering van de veiligheidsregio wordt ook niet verrekend op basis van het aantal gebluste branden in een gemeente. Mogelijk dat ook de historie van de vorming van de OD's hier een rol in speelt, waarbij de rollen van 'eigenaar' en 'opdrachtgever' benadrukt worden.

Meerjarig begroten en afrekenen van basistaken geeft rust

Het afrekenen op basis van een vaste meerjarige begroting geeft rust en versterkt de zelfstandigheid van de OD's. Een vaste meerjarige begroting betekent wel dat OD's voldoende weerstandsvermogen moeten hebben; ook kleinere OD's moeten in staat zijn om over de jaren te middelen om pieken en dalen op te vangen. Het budget voor extra taken kan jaarlijks wel variëren.

Betrokken experts

- Emeritus Prof. dr. Michiel Herweijer (bestuurskunde Groningen)
- Emeritus Prof. dr. Harrie Verbon (openbare financiën Tilburg)
- Mr. Peter Schrijvers (juridisch)

Geobjectieerde maatstaf voor vergelijking (benchmark) van OD's

Het (wettelijk) verplichten van het financieren van de taakuitvoering op basis van een landelijke norm sluit niet aan bij de beleids- en bestedingsvrijheden die gemeenten en provincies hebben. Een (geobjectieerde) maatstaf kan wel worden gehanteerd voor vergelijking/benchmarking van OD's. Op basis van een maatstaf (zoals de kosten per locatie) kunnen gemiddelden worden bepaald. Hierdoor ontstaat inzicht in OD's met een score onder het gemiddelde en kan met hen het gesprek worden gevoerd over oorzaken van verschillen. Een dergelijke maatstaf vormt dan, zonder wettelijke verplichting, een referentiekader.

Geen logische alternatieven voor rechtstreekse financiering door het Rijk

SPUK's zijn minder gewenst vanwege de administratieve lasten en mogelijk een gebrek aan democratische legitimiteit. Zeker als het om tijdelijke voorzieningen gaat. Er zijn verschillende alternatieven denkbaar alhoewel niet allemaal even realistisch. Daarbij is door de experts genoemd de mogelijkheid voor het afsluiten van een convenant waarin het Rijk en de OD's contractpartijen zijn, deelname van het Rijk in de GR van een OD én bevoegdheden voor bovenregionale taken bij de provincies beleggen. Mogelijk zal vooralsnog moeten worden gewerkt met een financieringsmix vanuit het Rijk.

Bijlage C. Reflectie van experts

Daarnaast worden door de experts diverse punten ingebracht die kunnen leiden tot een verbetering van het stelsel, maar niet zijn overgenomen in de systematiek. Het betreft punten die buiten de scope van het onderzoek vallen, bijvoorbeeld doordat ze niet te realiseren zijn binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen tussen partijen.

Verschuiving bevoegdheden naar provincies

Om bij de uitvoering van de VTH-taken het regionale belang te laten prevaleren boven het lokale belang, worden bevoegdheden bij voorkeur bij provincies ondergebracht.

Rijksmiddelen voor gemeentegrens overschrijdende taken via provincies naar OD's

Provincies kunnen een grotere taak krijgen op het vlak van regionale (gemeentegrens) overschrijdende taken. De consequentie is een zekere verhoging van de algemene uitkering van het provinciefonds op basis van deze extra taken. Een bijkomend voordeel is dat de begrotingsdruk bij provincies kleiner is dan bij gemeenten. Een dergelijke bovenregionale verantwoordelijkheid past ook in het huis van Thorbecke.

Landelijke normen (frequenties, uren, bedragen) borgen uitvoering

Een geobjectiverde maatstaf voor het bepalen van de minimale hoogte van de bijdrage per deelnemer is gewenst. Qua systematiek kan aangesloten worden bij (gangbare) categorie-indelingen en mba's; zowel inrichtings- als niet-inrichtinggebonden. Maar moet de wijze van financiering landelijk worden opgelegd? Een landelijke referentie voor een minimaal (regionaal) te financieren budget is wenselijk, maar kan binnen de huidige bestuursrechtelijke verhouding niet worden afgedwongen.

Een mogelijk aandachtspunt is de verdeelsleutel van het gemeentefonds. Hierin zit geen parameter voor de milieudruk; aandachtspunt is dat (verarmde) randgemeenten met een grote milieudruk van (agrarische) bedrijven worden onderbedeeld ten opzichte van stedelijke gemeenten met relatief weinig industrie.

Kpi's op bedrijfsvoering: risico tot verstaffing

Ben kritisch op kpi's die ver van de vakinhoud afstaan, zoals innovatie en businessintelligence. Dergelijke kpi's leiden tot verstaffing van de OD's en stijgende overhead. Het drijft de prijs op en er is weinig overtuigend bewijs dat het meer productie/maatschappelijk rendement oplevert.

Directe landelijke financiering heeft voordelen, maar vraagt aanpassing stelsel

Een directe financiering van OD's door het Rijk voor de uitvoering van de basistaken borgt op zich de minimaal benodigde middelen (op basis van een landelijke standaard). Er hoeft dan ook geen discussie meer te zijn in ieder AB of met de deelnemers over de financiering.

Een directe structurele financiering vraagt wel om een aanpassing van de Financiële Verhoudingswet. Het betekent bovendien een 'korting' op het gemeente- en provinciefonds en bovendien is er een zekere spagaat tussen de financiering en de bevoegdheid voor het uitvoeren van de taken; dat laatste blijft bij gemeenten en provincies en die zijn daar ook op aanspreekbaar. Dat er bij directe financiering sprake is van een 'democratisch tekort' moet worden gerelativeerd: door het op afstand plaatsen van de uitvoering hebben gemeenteraden en Provinciale Staten toch al een beperkte invloed op de uitvoering. Dat geldt ook voor andere GR-en.

Bijlage D - Betrokkenen



Bijlage D. Betrokkenen



Geïnterviewden

- FUMO: Pieter Hofstra, Robert Onderstijn
- Gemeente Nijmegen: Linda Scheuter, Arjan van der Velden
- Gemeente Rheden: Dorinda Veenstra
- Gemeente Apeldoorn: Richard Buitenhuis, Jeroen Vermeij
- Gemeente Sittard-Geleen: Richard van Kessel
- Gemeente Waadhoeke: Gerben Haisma
- [Redacted]
- IPO: Merijn de Jong, Yvette Bijkerk
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]
- ODNV: Jacob Jan Feestra
- ODNZKG: Nico Muller, Arnold Jousma
- OMWB: Edwin van Dongen, Alfred Arbouw
- Provincie Noord-Holland: Ken Vervaart, Wim Voordenhout
- Provincie Brabant: Alex Casarotto, Emiel Broere
- Provincie Zuid-Holland: Joost Haubrich, Paul van Aller, Myrion Kisters
- RUD Zuid-Limburg: Ludmilla Kobes, Henk Frins
- VNG: Ronald Kersbergen, Frank Bouwkamp

Experts

- Emeritus Prof. dr. Michiel Herweijer (bestuurskunde Groningen)
- Emeritus Prof. dr. Harrie Verbon (openbare financiën Tilburg)
- Mr. Peter Schrijvers (juridisch)

Werkgroep financiering pijler 1

- Pijlertrekker: Leonie Jorna
- Projectleiding: Marc du Maine, Roel van de Loo
- VNG: Ronald Kersbergen, Frank Bouwkamp, Marcella Scheer, Siska Kouijzer (Haarlemmermeer), Marieke Tastekin (Enschede), Martine Schellekens (Tilburg)
- ODNL: Arnold Jousma (ODNZKG), Quirijn Monchen (DCMR), Ryanne Hoes (ODImond), Edwin van Os (ODWH), Annemarie Huisman (ODRU), Cees Veerman (ODH)
- IPO: Paul van Aller (Zuid-Holland), Timon Kaat (Overijssel), Emiel Broere (Brabant)
- [Redacted]
- [Redacted]
- [Redacted]

Projectteam Arena Consulting

- John Rayer (projectleider)
- Evert Bovens (Buiten organisatieadvies)
- John Smits
- Frank van Nijkerken
- Marc van den Heuvel

Bijlage E – Begrippenlijst



Bijlage E. Begrippenlijst

De volgende begrippen worden veelvuldig in voorliggende rapportage gehanteerd:

- **Afrekenen:** het bepalen van de werkelijke bijdrage van deelnemers en de bestemming van een resultaat conform jaarrekening.
- **Algemene uitkering:** gelden die gemeenten en provincies ontvangen van het Rijk via het gemeente- en provinciefonds, om taken te bekostigen. Er kunnen geen eisen worden gesteld aan hoe de middelen worden besteed.
- **Basistaken:** de taken die gemeenten en provincies minimaal in een OD dienen te beleggen. Bepaald in het Omgevingsbesluit (art.13.12).
- **Bedrijfsvoering:** taken die ondersteunend zijn aan het primaire proces. Ze hangen samen met de bedrijfsvoering van OD's en hebben geen directe relatie met de productie (o.a. overhead, software, wagenpark, innovatie en ontwikkeling).
- **Begroten:** het bepalen van de benodigde middelen en de verdeling van de inbreng van de middelen door de deelnemers.
- **Collectieve taken:** taken die niet of nauwelijks zijn toe te wijzen aan individuele deelnemers, maar waarbij wel allen profijt hebben, zoals vrijeveld-, ketentoezicht en meldkamer.
- **Excessen:** zaken waarbij de feitelijke urenbesteding fors hoger ligt dan in de regionale standard gehanteerd wordt.
- **Financiering:** de bekostiging van een organisatie.
- **Financieringssystematiek:** de manier (geheel van methoden, regels en afspraken) waarop de financiële middelen worden toegewezen, beheerd en verdeeld aan en binnen een organisatie.
- **Kostendrager:** een eenheid waaraan de kosten en opbrengsten kunnen worden toegeschreven.
- **Landelijke normfinanciering:** bekostiging op basis van een landelijke norm.
- **Outputfinanciering:** bekostiging op basis van geplande en gerealiseerde afname (producten en diensten) tegen een verrekenprijs (kengetal of productprijs).
- **Plannen en programmeren:** vertalen van het takenpakket naar een uitvoeringsprogramma.
- **Plustaken:** taken van een OD, niet zijnde basistaken. Dit zijn taken waarbij iedere deelnemer individueel kan besluiten om ze in te brengen.
- **Projecten:** afgebakende taken met aparte financieringsafspraken, een begin- en einddatum. Naast deelnemers kunnen ook andere partijen projecten bij de OD beleggen, zoals waterschappen, ministeries en onderwijsinstellingen.
- **Regio:** geografische begrenzing van de OD.
- **Regionale U&H-strategie:** gezamenlijke uitvoerings- en handavingsstrategie van deelnemers in een OD. Gebaseerd op een regionale risico-analyse. Prioriteiten, doelstellingen en werkwijzen dienen in de U&H-strategie beschreven te worden (art. 13.5 Omgevingsbesluit).
- **SPUK:** Specifieke Uitkering, rechtstreekse financiering vanuit het Rijk aan de partij die de uitvoering verzorgt, waarbij het Rijk bepaalt waaraan de middelen worden besteed. Hieraan zijn voorwaarden verbonden.
- **Sturen:** het bewaken en beïnvloeden van de voortgang van de realisatie van het uitvoeringsprogramma en de inzet van de beschikbare middelen.