Kaderbrief 2021
RUD Drenthe

VOORWOORD

Voor u ligt onze kaderbrief voor het begrotingsjaar 2021.

Op basis van de in deze kaderbrief opgenomen uitgangspunten kan de begroting voor 2021 worden opgesteld, rekening houdend met de benoemde onzekerheden die er zijn binnen dit toekomstperspectief.

Een belangrijke wijziging binnen het financiële kader betreft het wegvallen van de in de begrotingen van 2018, 2019 en 2020 opgenomen incidentele deelnemersbijdrage van 5%.
De invoering van de Omgevingswet en de beleidsmatige en organisatorische gevolgen daarvan geeft significante onzekerheden op de geschetste kaders voor 2021 en verder. In onze kaderbrief komen deze elementen dan ook nadrukkelijk aan bod. De effecten daarvan op de meerjarenbegroting zullen daarbij gaandeweg beter inzichtelijk worden. Uiteraard zullen wij dit voortschrijdende inzicht in onze P&C-documenten met u delen en afstemmen. Voor het opstellen van de begroting 2021 – die al in maart 2020 in procedure gaat – zal dit inzicht nog niet beschikbaar zijn.

Met het Ontwikkelprogramma 2019-2020 wordt gewerkt aan een toekomstbestendige organisatie die binnen de gestelde kaders zoveel als mogelijk toegevoegde waarde levert aan een schoon en veilig Drenthe. Met de keuze om over te gaan tot gefaseerde invoering van risicogericht werken wordt een steeds beter inhoudelijk afwegingskader gecreëerd waarmee op basis van risico-inschatting en milieurendement de uitvoering kan worden geprioriteerd. Dit proces heeft een langere doorlooptijd dan het Ontwikkelprogramma en zal gaandeweg een betrouwbaarder beeld geven van de risico's en het afwegingskader daarbij. Met deze systematiek van werken bieden wij onze deelnemers een bestuurlijk afwegingskader om de beperkte financiële middelen zo effectief mogelijk in te zetten.

Met de in gang gezette projecten en de verdere uitwerking van het overkoepelende Ontwikkelprogramma koersen wij in gezamenlijkheid met onze opdrachtgevers en eigenaren op een stabiele, gezonde en toekomstbestendige organisatie, die op 1 januari 2021 startklaar is voor de Omgevingswet.

We hopen hiervoor met deze kaderbrief 2021 een gezonde basis te leggen.

Jisse Otter
Voorzitter Dagelijks Bestuur
Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe

Marjan Heidekamp
Secretaris Dagelijks Bestuur
Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe

Inhoudsopgave

1 DE BELEIDSMATIGE EN ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN 6

1.1 INLEIDING 6
1.2 DE HERIJKING VAN ONZE MISSIE EN BIJBEHORENDE DOELSTELLINGEN 6
1.3 DE BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN 7
1.4 DE ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN 9

2 FINANCIËLE EN BELEIDSMATIGE UITGANGSPUNTEN 2021 11

2.1 DE 5% INCIDENTELE BIJDRAGE 2018-2020 VERVALT M.I.V. 2021 11
2.2 DE INDEXERING 12
2.3 DE PRODUCTIVITEITSNORM 12
2.4 DE INVESTERINGEN 13
2.5 HET WEERSTANDSVERMOGEN 13
2.6 DE VENNOOTSCHAPSBELASTING (VPB) 13
2.7 ONZE BATEN 13
2.8 ONZE LASTEN 15

3 DE ONZEKERHEDEN 16

SAMENVATTING

Met deze kaderbrief start de jaarlijkse beleids- en begrotingscyclus voor het jaar 2021. Deze brief dient als input voor het opstellen van de begroting 2021, welke de basis vormt voor de uitvoering van onze taken binnen het jaarprogramma 2021.

De kaderbrief 2021 bestaat uit een drietal hoofdelementen te weten :
- de beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen;
- de financiële en beleidsmatige uitgangspunten;
- de aandachtspunten die van invloed kunnen zijn op de begroting.

Onze beleidsmatige en organisatorische ontwikkelingen

Onze belangrijkste **beleidsmatige ontwikkelingen** die in de kaderbrief nader worden toegelicht zijn:
- De komst van de Omgevingswet in 2021;
- Vervolg beleid op asbestdaken;
- Uitvoering aan het beleid m.b.t. de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS);
- Overige wetswijzigingen;
- De landelijke klimaatdoelen en klimaatdoelen van onze opdrachtgevers in relatie tot onze taak met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven;
- De overdracht bevoegd gezag bodemtaken van provincie naar gemeenten;
- Het wegvallen van de Rijksfinanciering voor de advisering in externe veiligheid (Impulse);
- De uitkomsten van het project Locatiebestand op orde en het project Risicogericht werken.

De volgende **organisatorische ontwikkelingen** zijn voor ons in 2021 van belang:
- Feitelijke implementatie van de invoering van de Omgevingswet;
- het realiseren en borgen van een effectieve en efficiënte digitale uitwisseling van informatie met onze opdrachtgevers en ketenpartners in relatie tot de invoering van de Omgevingswet (Digitaal Stelsel Omgevingswet);
- groeiende behoefte aan data-analyses waarvoor in de formatie/bezetting ruimte moet worden gecreëerd voor de inzet van dataspecialisten;
- Het sluitend krijgen van de beleidscyclus met het invoeren van het Risicogericht werken, waarmee een inhoudelijk afwegingskader voor het uitvoeringsniveau op basis van risico-inschatting en milieurendement wordt ontwikkeld;
- Het doorontwikkelen en borgen van de met het ontwikkelprogramma 2019-2020 gerealiseerde verbeteringen;
- Het met twee jaar verlengen van de packagedeals met gemeente Emmen en de provincie voor wat betreft de huisvesting en ICT;
- Het opstarten van het aanbestedingstraject voor een nieuw zaaksysteem ivm einde contract huidige systeem 2023;
- Nieuwe cao in 2021, waarbij verlofharmonisatie en vitaliteitsbeleid belangrijke items zijn.
- De ontwikkeling van het ziekteverzuim. Vanwege het feit dat het ziekteverzuimpercentage al een aantal jaren ruim boven de gehanteerde norm van 4% ligt, is het streven om het percentage terug te dringen naar maximaal 8% in 2020 en 6% in 2021.

Onze financiële en beleidsmatige uitgangspunten

De volgende financiële en beleidsmatige uitgangspunten zijn kaderstellend voor onze begroting voor het jaar 2021:

- de uitgangspunten van de begroting 2020;
- de in 2018, 2019 en 2020 toegekende 5% incidentele extra deelnemersbijdrage komt te vervallen;
- het gewogen indexcijfer door toepassing van de index loonvoet sector overheden de prijsindex netto materiële overheidsconsumptie;
- de productiviteitsnorm gaat van 1.360 naar 1.330 uur per FTE vanwege een verhoging van het ziekteverzuimpercentage van 4% naar 6%;
- het meerjarig indicatief vastgestelde jaarprogramma op basis van de Drentse Maat 2014.

De onzekerheden

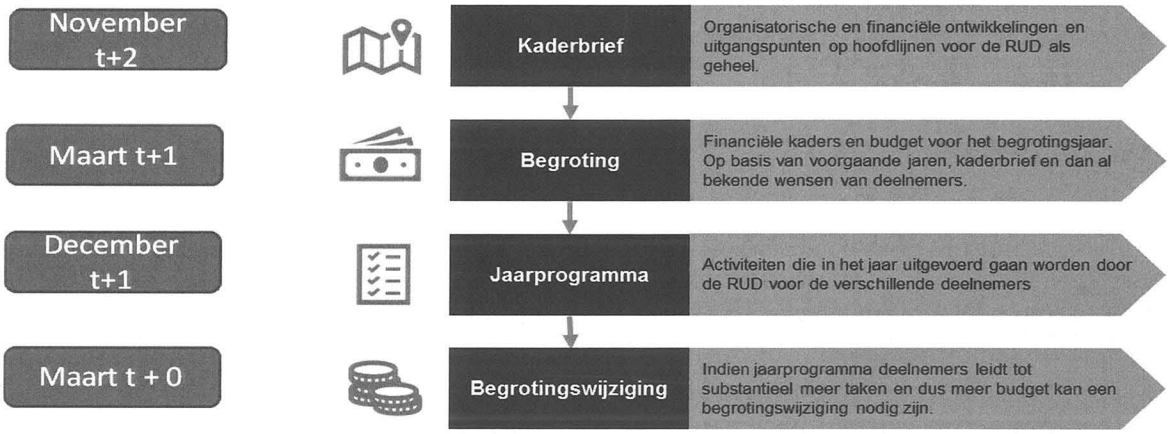
Bij het formuleren van een toekomstig kader is het belangrijk om oog te hebben voor de belangrijkste onzekerheden en risico's die van invloed kunnen zijn op dit kader en daardoor door kunnen werken bij het opstellen van de begroting en de realisatie voor het jaar 2021. De volgende onzekerheden zijn van belang:

- De evaluatie van de Drentse Maat geeft andere inzichten;
- De herijking van de verrekensystemathiek kan leiden tot wijziging van de deelnemersbijdragen of een andere verdeling tussen de deelnemers.
- De actualisatie van het locatiebestand kan effect hebben op de deelnemersbijdragen;
- Het project digitale aanlevering kan mogelijk niet het beoogde efficiencyresultaat opleveren;
- Het project verbetering Bodeminformatie- en beheersysteem is nog niet afgerond in 2020;
- Deelnemersbijdrage wordt niet verhoogd na wegvallen rijks-/provinciale bijdragen voor specifieke al bestaande taken;
- Deelnemersbijdrage wordt niet verhoogd bij nieuwe of uitbreiding bestaande taken;
- Opleidingskosten zijn hoger dan begroot;
- Personele regelingen als gevolg van CAO-wijzigingen (zoals bijv. verlofharmonisatie en vitaliteitsbeleid) kunnen leiden tot hogere personeelslasten.

1 DE BELEIDSMATIGE EN ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN

1.1 INLEIDING

Met onze kaderbrief worden de belangrijkste organisatorische en financiële ontwikkelingen met bijbehorende onzekerheden geschetst die van belang zijn voor het opstellen van de bijbehorende begroting op basis waarvan wij onze taken voor onze opdrachtgevers kunnen uitvoeren. Onderstaande afbeelding geeft de samenhang tussen de verschillende documenten weer.



(in de tijdbalk links is t het jaar van verschijnen)

1.2 DE HERIJKING VAN ONZE MISSIE EN BIJBEHORENDE DOELSTELLINGEN

Onze organisatie is een samenwerkingsverband tussen alle Drentse gemeenten en de provincie Drenthe op het gebied van milieu. De 12 Drentse gemeenten en de provincie Drenthe zijn samen eigenaar van de RUD Drenthe. Voor alle 13 deelnemende partijen voert de RUD Drenthe het milieu - brede takenpakket en bodemtaken uit. De RUD Drenthe voert als backoffice opdrachten uit voor de deelnemende partijen. De gemeenten en de provincie blijven bevoegd gezag en eerste aanspreekpunt voor de samenleving. De gemeenten en de provincie blijven daarbij verantwoordelijk voor het milieubeleid en prioriteitstelling op lokaal niveau.

Bij de oprichting van de RUD Drenthe is de visie, missie en doelstelling van de dienst bepaald en is verwoord in ons bedrijfsplan van 2013. Het vormt een belangrijk kader voor de financiën en organisatie van de dienst. Op basis van de in 2017 uitgevoerde doorlichting van de organisatie en financiën van de RUD Drenthe is onder meer de aanbeveling aan het bestuur gedaan om te komen tot een herijking van de visie en missie. Die noodzaak is opnieuw duidelijk gebleken uit het Collectief DrijfverenDNA-onderzoek van bureau Zuiderlicht in 2018.
Naar aanleiding daarvan is in het kader van het Ontwikkelprogramma gewerkt aan een herijking van de missie en visie. Daarmee is de basis gelegd voor een gedeeld perspectief voor onze organisatie, welke als rode draad zal moeten doorklinken in al onze werkzaamheden, beleidsdocumenten en te maken keuzes. Deze in concept herijkte missie en visie zal begin 2020 ter oriëntatie worden voorgelegd aan het bestuur. De hieruit volgende inhoudelijke aanvullingen en procesafspraken zullen

verwerkt worden. Vooralsnog wordt gekoerst op vaststelling in de vergadering van maart 2020 zodat de nieuwe missie en visie onderdeel kan uitmaken van de zienswijzeprocedure voor de begroting 2021 bij de raden en staten.

1.3 DE BELEIDSMATIGE ONTWIKKELINGEN

Er is een aantal beleidsmatige ontwikkelingen die van invloed zijn op onze taakuitvoering. Dat zijn:

- De komst van de Omgevingswet in 2021;
- Vervolg beleid op asbestdaken;
- Uitvoering aan het beleid m.b.t. de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS);
- Overige wetswijzigingen;
- De landelijke klimaatdoelen en klimaatdoelen van onze opdrachtgevers in relatie tot onze taak met betrekking tot energiebesparing bij bedrijven;
- De overdracht bevoegd gezag bodemtaken van provincie naar gemeenten;
- Het wegvallen van de Rijksfinanciering voor de advisering in externe veiligheid (Impulse);
- De uitkomsten van het project Locatiebestand op orde en het project Risicogericht werken.

De komst van de Omgevingswet in 2021
De Omgevingswet betekent een algehele stelselherziening voor de wet- en regelgeving die gaat over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De herziening heeft grote impact voor de bevoegde gezagen en organisaties die bij de wet betrokken zijn. Zo moeten bijvoorbeeld de samenwerking en de processen met onze opdrachtgevers opnieuw worden ontworpen.

De ketenpartners (12 gemeenten, provincie, 4 waterschappen, RWS en 3 GR-en) werken in 2019 en 2020 samen aan de voorbereidingen op de Omgevingswet. Wetgeving, digitale omgeving, samenwerking van ketenpartners, bevoegdheden en processen veranderen sterk. Alle partijen streven er naar op 1-1-2021 (technisch) gereed te zijn, maar de kans is reëel dat een of meerdere partijen om diverse redenen niet zover zullen zijn. Daarnaast zal iedereen moeten wennen aan de nieuwe kaders en werkwijzen. Training en opleiding zullen nodig zijn en praktische werkafspraken moeten worden gemaakt. Dat gaat ten koste van de productiviteit. Omdat 2021 een jaar van inregelen wordt en veel aspecten nog onduidelijk zijn – het staat zelfs nog niet 100% vast dat de Omgevingswet daadwerkelijk per 1-1-2021 ingaat - is het op dit moment onmogelijk een betrouwbare inschatting te geven voor 2021. In de loop van 2020 wordt het beeld naar verwachting helderder.

Vervolg beleid op asbestdaken
Het verbod op asbestdaken, dat in 2024 in zou gaan, is ingetrokken. Echter asbest blijft gevaarlijk en burgers en bedrijven kunnen er last van hebben bij verkoop en verzekering. Daarom is er een landelijk initiatief van onder meer het Rijk, provincies en gemeenten om te komen tot een versnellingsaanpak. Vanuit de projectgroep asbestdaken Drenthe ondersteunen we dit initiatief. De RUD Drenthe faciliteert hierbij de provincie Drenthe en de gemeenten onder meer door voorlichting, het actueel houden van de asbestkaart en het ondersteunen van lokale initiatieven om asbestdaken te vervangen. Daarnaast blijft de RUD betrokken bij het toezicht op de verwijdering van asbest.

Uitvoering aan het beleid m.b.t. de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)
Ten behoeve van de inventarisatie van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) bij de provinciale inrichtingen is in 2019 door de FUMO, ODG en de RUD in gezamenlijkheid een projectplan opgesteld. Specifiek willen de provincies voor 1 januari 2021 per inrichting inzage hebben in de aanwezige,

gebruikte en naar de lucht geëmitteerde ZZS. Daarnaast willen de provincies ook inzage in de (in)directe ZZS-lozingen naar water. De provincies hebben met het rijk afspraken gemaakt over de uitvoering van deze werkzaamheden. De provincie Drenthe heeft extra budget beschikbaar gesteld aan de RUD om deze extra werkzaamheden uit te voeren.
ZZS doen zich naar verwachting niet alleen voor bij de provinciale inrichtingen. Gemeenten hebben echter geen speciale afspraken met het rijk gemaakt over de aanpak hiervan. Met de ervaringen die worden opgedaan bij de provinciale inrichtingen zal door ons in 2020 ook het gesprek op gang worden gebracht om te bepalen op welke wijze met ZZS moet worden omgegaan met de gemeentelijke inrichtingen.

Overige wetswijzigingen
Naar verwachting zullen de volgende wetsontwikkelingen de aandacht van ons vragen :

- Actualisatieplicht vergunningen van IPPC-bedrijven. Bij publicatie van nieuwe (geactualiseerde) BBT-conclusies van een bepaalde branche dienen de vergunningen van de betrokken bedrijven binnen 4 jaar na publicatie te zijn aangepast. Een BBT-referentiedocument (BREF) is een document die de beste beschikbare technieken beschrijft. BBT-conclusies vormen de referentie voor toetsing en vaststelling van vergunningsvoorwaarden en actualisatie van deze voorschriften.
- De implementatie en uitwerking van de toetsingsvoorwaarden met betrekking tot het aspect (volks)gezondheid. Dit aspect zal de komende jaren in toenemende mate een belangrijk aandachtspunt gaan vormen bij vergunningverlening en ruimtelijke planontwikkeling. Gezondheid wordt binnen de Omgevingswet een apart beleids-en beoordelingskader. De RUD Drenthe zal de implementatie en uitwerking van de toetsingsvoorwaarden afstemmen met de GGD.

De klimaatdoelen in relatie tot energiebesparing bij bedrijven
In het klimaatakkoord van Parijs is vastgelegd dat de wereldwijde klimaatopwarming in 2100 beperkt moet zijn tot 2°C vergeleken met het niveau van vóór de opkomst van de industrie. Er wordt gestreefd om die stijging met 2°C te verlagen tot 1,5 graad. In het verlengde hiervan hebben provinciale staten uitgesproken in de vastgestelde Energieagenda 2016 – 2020 dat Drenthe in 2050 energieneutraal wil zijn.
Bovenstaande doelstellingen die de burger en het bedrijfsleven al sterker zullen gaan raken, vragen om concrete maatregelen in het heden. Voor de bedrijven geldt daarvoor de wet- en regelgeving, zoals het Activiteitenbesluit. De ontwikkeling van dit onderwerp binnen bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit zorgt voor een steeds sterkere concretisering van vereiste maatregelen die bedrijven bij bepaalde drempelgebruikswaardes moeten treffen.
De urgentie achter genoemde doelstellingen is groot, waardoor het onderwerp en de taak die wij daar als RUD Drenthe in hebben prioritair is geworden. Onze verwachting is dat de urgentie tot het treffen van energiebesparende maatregelen in de toekomst nog verder zal toenemen. Dit wordt onderschreven in de eerste Klimaat- en Energieverkenning (KEV) 2019 van minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat. Een en ander vraagt om het vergaren en bijhouden van de specifieke vakkennis binnen onze organisatie en het prioritair uitvoeren van energietoezicht op de naleving van de verplichting tot het treffen van de vereiste energiebesparingsmaatregelen bij de bedrijven.
Het toezien op deze wet- en regelgeving is op dit moment onvoldoende meegenomen binnen de Drentse Maat, of anders gezegd de huidige gewenste wijze van uitvoering past niet meer binnen het destijds opgestelde kental. Het verdient aanbeveling de energiebesparing bij de bedrijven bij de evaluatie Drentse Maat te betrekken en vervolgens binnen dit kader te borgen.

De overdracht bevoegd gezag bodemtaken van provincie naar gemeenten
Met de komst van de Omgevingswet worden de gemeenten verantwoordelijk voor het beleid en activiteiten in de vaste bodem. Dit betekent dat er verschuiving van bevoegd gezag bodemtaken van de Provincie naar de Drentse gemeenten plaats gaat vinden. Waarschijnlijk worden deze, net als toezicht- en handhaving bodemsanering, onderdeel van het basistakenpakket voor de Omgevingsdiensten. De RUD voert deze taken nu al voor de provincie Drenthe uit en kan deze ook voor de Drentse gemeenten blijven uitvoeren. De verwachting is dat met de huidige formatie de bodem-gerelateerde werkzaamheden voor de provincie en de gemeenten uitgevoerd kunnen blijven worden. Het is echter nog niet duidelijk wat de verschuiving van taken financieel gaat betekenen voor provincie en gemeenten. De uitkomsten van besprekingen hierover tussen het Rijk, de VNG en het IPO worden niet eerder dan in 2020 verwacht. Indien de Omgevingswet per 1 januari 2021 in werking treedt willen we op basis van de bodemwerkzaamheden in 2021 en 2022 een specifiekere inschatting maken van werkzaamheden en uren.

Het wegvallen van de Rijksfinanciering voor advisering externe veiligheid
Wij voeren diverse werkzaamheden uit voor onze deelnemers op het gebied van externe veiligheid. Te denken valt aan de advisering bij ruimtelijke plannen en milieuzoneringsvraagstukken, maar ook bij het beoordelen van een aanvraag voor een vergunning of bij ondersteuning van het toezicht. De uren voor externe veiligheid worden sinds de oprichting van de RUD grotendeels in rekening gebracht bij de provincie Drenthe omdat zij in het kader van programma Impuls externe veiligheid 2015-2018 budget ontvingen van het rijk. De omvang van de rijkbijdrage bedraagt circa 140.000 euro. De verwachting is dat 2020 het laatste jaar is dat er via dit programma nog budget door het rijk beschikbaar wordt gesteld. Wel zijn VNG, IPO en IenW via het Bestuurlijk Omgevingsberaad in gesprek met elkaar over nieuwe financiering voor de periode 2021-2024. De omvang van de budgetten en de condities waaronder deze kunnen worden verkregen zijn nog niet uitgewerkt. Het is mogelijk dat niet alle door de RUD uitgevoerde werkzaamheden hiervoor in aanmerking komen. Aangezien de werkzaamheden veelal betrekking hebben op het toepassen van wet- en regelgeving lijken de mogelijkheden tot afschalen begrenst. Een verhoging van de deelnemersbijdrage ligt in dat geval in de lijn der verwachting.

De uitkomsten van het project Locatiebestand op orde en het project Risicogericht werken
Sinds 2016 wordt voor een groot aantal taken conform de Drentse maat gewerkt. Hierdoor bestaat er voor het hele werkgebied van de RUD een uniform uitvoeringsniveau. Bij het bepalen van de Drentse maat is gewerkt met de informatie die destijds beschikbaar was. De afgelopen jaren is gebleken dat de Drentse maat op een aantal onderdelen niet het juiste aantal producten per deelnemer voorspelt. In het jaarprogramma 2020 zijn de aantallen meer in overeenstemming met de uitvoeringspraktijk gebracht. Het actualiseren van het Locatiebestand (bedrijvenbestand) en het Risicogericht werken kunnen voor 2021 tot nieuwe inzichten en keuzes leiden.

1.4 DE ORGANISATORISCHE ONTWIKKELINGEN

De meest belangrijke organisatorische ontwikkelingen voor 2021 zijn:
- Feitelijke implementatie van de invoering van de Omgevingswet;
- het realiseren en borgen van een effectieve en efficiënte digitale uitwisseling van informatie met onze opdrachtgevers en ketenpartners in relatie tot de invoering van de Omgevingswet (Digitaal Stelsel Omgevingswet);
- De groeiende behoefte aan data-analyses waarvoor in de formatie/bezetting ruimte moet worden gecreëerd voor de inzet van dataspecialisten;

- Het sluitend krijgen van de beleidscyclus met het invoeren van het Risicogericht werken, waarmee een inhoudelijk afwegingskader voor het uitvoeringsniveau op basis van risico-inschatting en milieurendement wordt ontwikkeld;
- Het doorontwikkelen en borgen van de met het ontwikkelprogramma 2019-2020 gerealiseerde verbeteringen;
- Het met twee jaar verlengen van de package deals met gemeente Emmen en de provincie voor wat betreft de huisvesting en ICT;
- Het opstarten van het aanbestedingstraject voor een nieuw zaaksysteem ivm einde contract huidige systeem 2023;
- Nieuwe cao in 2021, waarbij verlofharmonisatie en vitaliteitsbeleid belangrijke items zijn. In 2019 is binnen het project SPP onderzoek gedaan naar de gevolgen van de eventuele invoering van een generatiepact bij de RUD Drenthe. Daaruit kwam het advies om – vanwege te verwachten versnippering, krapte op de arbeidsmarkt en daarmee toename werkdruk – geen generatiepact in te voeren voor een beperkte groep, maar in te zetten op een vitaliteitsbeleid voor alle medewerkers. Dit is inmiddels ook onderdeel van de nieuwe cao. Voor een adequaat vitaliteitsbeleid zullen financiële middelen binnen de begroting beschikbaar te komen.
- De ontwikkeling van het ziekteverzuim: de organisatie werkt verder aan het terugdringen van het hoge ziekteverzuim. De ambitie is om die in 2020 tot 8% terug te brengen en in 2021 tot 6%. In de oorspronkelijke meerjarencijfers is steeds gerekend met 4% ziekteverzuim. Om uit te gaan van realistische en haalbare cijfers is bestuurlijk gekozen voor het verwerken van hogere percentages en deze ook te hanteren voor het opstellen van realistische en haalbare jaarprogramma's.

2 FINANCIËLE EN BELEIDSMATIGE UITGANGSPUNTEN 2021

De deelnemersbijdrage wordt opgebouwd uit 2 onderdelen:
- Ten behoeve van het aandeel van de deelnemers in de Drentse Maat-producten
- Ten behoeve van de uren voor door de deelnemers gevraagde Niet-Drentse Maat-producten

2.1 DE 5% INCIDENTELE BIJDRAGE 2018-2020 VERVALT M.I.V. 2021

2.1.1 De oorspronkelijke noodzaak tot verlenging als aanbeveling SeinstravandeLaar

Binnen het onderzoek van SeinstravandeLaar zijn de volgende aanbevelingen gedaan om de basis op orde te krijgen :
- Herbezien van de efficiencykorting en een structurele verhoging van 5% van het totale budget.
- Incidentele verhoging van 5% van het totale budget die, indien is voldaan aan een aantal randvoorwaarden, met ingang van 2020 weer kan worden verlaagd. Die kritische randvoorwaarden zijn:
    - De RUD Drenthe heeft haar basis op orde;
    - Het LOS is geïmplementeerd;
    - De deelnemers hebben hun dossiers op orde en alle documenten zijn gedigitaliseerd.
- Het beschikbaar stellen van een extra investeringsbudget met een richtinggevend bedrag van circa € 1.73 Mio voor de uitvoering van het ontwikkelprogramma.

In het onderzoek van SeinstravandeLaar is geconcludeerd dat binnen de organisatie te weinig ontwikkelkracht aanwezig is.

2.1.2 Effect beperking financieel kader m.i.v. 2021

Voor 2020 is het verlengen van de 5% incidentele bijdrage nadrukkelijk gekoppeld aan de uitvoering van het Ontwikkelprogramma en is aangegeven dat deze incidentele bijdrage voor 2021 zal komen te vervallen. Bij het opstellen van onze jaarprogramma's 2018, 2019 en 2020 is gebleken dat de uitvoering van onze taken op het gebied van de oorspronkelijk vastgestelde Drentse Maat en niet-Drentse Maat niet onverkort past binnen de beschikbare middelen en dat er naast deze taken structureel te weinig ruimte beschikbaar is voor de noodzakelijke ontwikkeling, implementatie van nieuwe wet- en regelgeving of de door de deelnemers gewenste intensivering van de uitvoering (o.a. Drentse Prioriteiten). Uit de vanuit de raden ingebracht zienswijzen op de begroting 2020 bleek dat de overgrote meerderheid van de deelnemers geen extra middelen beschikbaar kunnen stellen voor de door de RUD Drenthe uit te voeren taken. Dit vraagt om herprioritering van taken en uitvoeringsniveaus. Om dit te faciliteren is in het Ontwikkelprogramma nadrukkelijk prioriteit gegeven aan het invoeren van risicogericht werken, te beginnen met risicogericht Toezicht omdat daarmee het inhoudelijke afwegingskader wordt gecreëerd voor het herprioriteren van de meest beïnvloedbare inzet. Met de verdere verdieping en verbreding van het risicogerichte werken wordt invulling gegeven aan het politiek-bestuurlijk afwegingskader op basis van risico-inschatting en milieurendement voor het gehele takenpakket.

Met het hiervoor genoemde politiek-bestuurlijke afwegingskader op basis van risico-inschatting en milieurendement zullen de consequenties van deze ontwikkeling moeten worden vertaald naar een uitvoeringskader met bijbehorende financiële vertaling. In onze voorstellen zullen wij nadrukkelijk in kaart brengen welk deel van de totale opgave/wensen uitvoerbaar zijn binnen het huidige financiële kader. Door vooralsnog uit te gaan van de bestaande deelnemersbijdragen wordt daarvoor (tijdelijk) het uniforme uitvoeringsniveau losgelaten.

2.1.3 Relatie deelnemersbijdrage met het Jaarprogramma

De ontwikkeling van de deelnemersbijdrage is afhankelijk van de inhoudelijke ontwikkeling van het takenpakket van de RUD Drenthe. Daarbij kan gedacht worden aan wijziging van wet- en regelgeving, toename van aanvragen en meldingen, toegenomen vraag vanuit deelnemers, Drentse Prioriteiten en dergelijke. Deze worden verwerkt in het jaarprogramma. Dit jaarprogramma kan aanleiding zijn voor een begrotingswijziging indien er meer budget noodzakelijk is dan in de meerjarenbegroting beschikbaar is.
Het effect van het jaarprogramma kan ook zijn dat er een andere verdeling is van de totale deelnemersbijdrage over de deelnemers, bijvoorbeeld doordat er meer of minder wordt afgenomen dan in de meerjarencijfers werd voorzien. In dat kader past ook de binnenkort vast te stellen gewijzigde verrekeningsystematiek om te bepalen hoe de kosten de komende periode worden verdeeld over de verschillende deelnemers.

2.2 DE INDEXERING

De indexering vindt plaats op basis van de indexen die gepubliceerd worden in de Macro Economische Verkenning 2019 van het CPB. De volgende twee indexen zijn relevant voor de RUD Drenthe voor het jaar 2021:

- De loonvoet sector overheid : 2.9%
- Prijs netto materiële overheidsconsumptie : 1.8%
- Gewogen indexering : 2.8%

De lasten in de onze begroting zijn voor 90% gerelateerd aan de loonvoet sector overheid en voor 10% aan de prijs netto materiële overheidsconsumptie. Hiermee wordt een gewogen index van onze begroting 2021 bepaald. Het werkelijke indexcijfer kan aanleiding zijn voor een begrotingswijziging gedurende het jaar.

2.3 DE PRODUCTIVITEITSNORM

Voor het begrotingsjaar 2021 bedraagt de gemiddelde productiviteitsnorm per medewerker circa 1.330 uur. De verlaging van de norm van 1.360 naar 1.330 uur wordt veroorzaakt door het verhogen van het percentage ziekteverzuim van 4% naar 6%. Vanwege het feit dat het ziekteverzuimpercentage al een aantal jaren ruim boven de gehanteerde norm van 4% ligt is het streven om het percentage terug te dringen naar maximaal 8% in 2020 en 6% in 2021. In de onderstaande tabel wordt hier de onderbouwing van gegeven.

Opbouw productiviteitsnorm 2021 RUD Drenthe	
Werkdagen in een jaar (1 fte)	261 dagen
Verplichte feestdagen	7 dagen
Aanstellingsdagen in een jaar	254 dagen
Aanstellingsuren (7,2 uur per dag) in een jaar	1.829 uren
Totaal verlofuren (incl. leeftijd & bovenwettelijk)	169 uren
Ziekte-uren (6% op basis 36-urige werkweek)	110 uren
Aantal werkbare uren (bruto productief)	**1.550 uren**
Aantal indirecte (productieve) uren (opleiding, ontwikkeling, kennis wetsontwikkelingen, teamoverleg, netwerkdagen etc. ..)	220 uren
Aantal netto productieve uren	**1.330 uren**

2.4 DE INVESTERINGEN

Op dit moment is er beperkt zicht op de toekomstige investeringsbehoeften. Uitgangspunt is dat eventuele afgeschreven vaste activa worden vervangen. Tot op heden hebben wij geen vaste activa gehad en is dit onderdeel nog niet van toepassing.
In verband met de voorbereidingsfase voor de nieuwe aanbesteding van het zaaksysteem zal in 2021 de afweging moeten plaatsvinden of deze als investering of als incidentele extra kostenpost zal worden beschouwd.

2.5 HET WEERSTANDSVERMOGEN

Door het besluit om het Ontwikkelprogramma 2019-2020 voor een bedrag van € 756.250 te financieren uit de opgebouwde reserves van de RUD is ons weerstandsvermogen van dermate niveau dat er geen risico's uit kunnen worden gedekt. Vanuit het Ministerie van BZK is hierop geadviseerd de algemene reserve weer op een adequaat niveau te brengen. Huidig bestuurlijk uitgangspunt is echter om, gezien de onder druk staande begrotingen van de deelnemers, de algemene reserve niet op voorhand aan te vullen vanuit de deelnemersbijdragen. Als de risico-inventarisatie van de RUD Drenthe uitwijst dat de verwachtingswaarde van de risico's hoger is dan de algemene reserve, wordt dit in de begroting vermeld, zodat deelnemers met dit onafgedekte risico rekening kunnen houden bij de bepaling en afdekking van hun eigen risico's. Hiermee ontstaat mogelijk meer fluctuatie in de deelnemersbijdrage, maar hebben deelnemers de mogelijkheid hun eigen weerstandsvermogen breder te benutten.

2.6 DE VENNOOTSCHAPSBELASTING (VPB)

Er wordt als uitgangspunt gehanteerd dat onze activiteiten niet of nauwelijks tot VPB heffing leiden. Op basis van het huidige takenpakket zullen wij geen VPB verschuldigd zijn.

2.7 ONZE BATEN

De RUD Drenthe kent een drietal baten:

- De deelnemersbijdragen (gebaseerd op de Drentse Maat, de niet-Drentse Maat uren en een incidenteel investeringsbudget)
- Inkomsten voor projecten
- Overige baten.

2.7.1 De deelnemersbijdragen

Deelnemersbijdrage Drentse Maat op basis van kengetallen en inrichtingenbestand
De hoogte van de deelnemersbijdrage wordt voor circa 60% gebaseerd op de Drentse Maat. De Drentse Maat is een, in 2016 ingevoerd, uniform uitvoeringsniveau binnen de provincie Drenthe, waarbij opdrachtgevers betalen voor de uitvoering van de taken volgens het gezamenlijk in de Drentse Maat bepaalde kwaliteitsniveau, gericht op hun specifieke bedrijvenbestand. Het kwaliteit- en ambitieniveau is gelijk voor alle deelnemers, waardoor de hoogte van de deelnemersbijdrage dus enkel afhankelijk is van de zwaarte van het bedrijvenbestand. Dit levert per opdrachtgever een werkpakket op dat passend is bij de zwaarte van de milieuopgave waar deze opdrachtgever voor staat. Door de Drentse Maat bestond dus in principe een duidelijke wisselwerking tussen productie en deelnemersbijdrage. Het kwaliteitsniveau van de Drentse Maat zit besloten in de hoogte van de

kengetallen. Echter, is in de praktijk gebleken dat zowel het niet actueel zijn van het bedrijvenbestand als de kentallen onvoldoende stabiele en realistische basis vormen voor deze wijze van bepalen en begroten van de productie.

De evaluatie van de Drentse Maat, de actualisatie locatiebestand en de invoering Risicogericht werken zal voor het huidige Drentse Maat-aandeel van de deelnemersbijdrage tot een herijkte verrekensystematiek en verrekening leiden. Het effect daarvan zal gaandeweg inzichtelijk worden met het daadwerkelijk invoeren van de risicogerichte werkwijze. Gelet daarop wordt voor de begroting 2021 vooralsnog uitgegaan van de bestaande deelnemersbijdragen voor de Drentse Maat. In het jaarprogramma 2021 zal dit eveneens als uitgangspunt voor de verdeling van de ureninzet worden genomen. Bij de uitvoering van het jaarprogramma zal gestuurd worden op een evenredige inzet van het aantal uren in plaats van op aantallen. Dit vormt vervolgens de basis voor de verrekening in plaats van de solidariteitsgedachte zoals die oorspronkelijk bij invoering van de Drentse Maat is geïntroduceerd. Hiermee wordt nadrukkelijk invulling gegeven aan de door de meeste deelnemers ingediende zienswijzen dat de huidige wijze van verdeling van uren en kosten onvoldoende recht deed aan de verdeling van de lasten.

Met de keuze tot ureninzet naar evenredigheid van de deelnemersbijdrage wordt het uniforme uitvoeringsniveau (tijdelijk) losgelaten. Voor de meerjarenbegrotingen zal op basis van de nieuwe inzichten een bestuurlijke afweging moeten plaatsvinden over de wijze waarop die tot aanpassing van de deelnemersbijdragen zal leiden.

Deelnemersbijdrage Niet-Drentse Maat op basis van geschatte ureninzet
Een deel van de deelnemersbijdrage is voor de zogenaamde niet-Drentse Maat producten en diensten. Niet alle diensten die wij leveren zijn namelijk in een norm te vatten en worden daarom op urenbasis uitgevoerd. Ook bij de producten en diensten die geleverd worden in de niet-Drentse Maat bestaat een duidelijke wisselwerking tussen productie en de hoogte van de deelnemersbijdrage. Deelnemers wordt, in overleg, gevraagd om jaarlijks een inschatting te maken van de benodigde uren per taak.

Een voorstel voor een herijking van de verrekensystematiek is op dit moment in behandeling. De uitkomst daarvan zou kunnen leiden tot een wijziging van de deelnemersbijdragen of een andere verdeling tussen de deelnemers.

2.7.2 Inkomsten voor projecten
De inkomsten uit projecten worden separaat door de opdrachtgevers gefinancierd. De uitvoering van deze projecten is kostendekkend. Een hogere inzet op projecten gaat ten koste van de inzet van eigen medewerkers in de reguliere taakuitvoering. Hierdoor is externe inhuur ter vervanging van deze medewerkers noodzakelijk. De inzet van eigen medewerkers en de meerkosten van vervangende inhuur worden doorbelast in de projectkosten en bij de opdrachtgever in rekening gebracht. De verwachte inkomsten uit de projecten worden ingeschat op basis van realisatiecijfers 2018, 2019 en 2020. Daarnaast worden de verwachte inkomsten ook aangepast op basis van laatste inzichten.

2.7.3 Overige baten
Overige baten zijn bijvoorbeeld subsidies van het Rijk die aan ons worden verstrekt. Op dit moment zijn er voor 2021 nog geen subsidies bekend. Daarnaast hebben we jaarlijks enige opbrengsten uit de leges die ze voor de provincie int. Deze taak voert zij budgettair - neutraal uit voor de provincie

Drenthe. De opbrengsten worden enkel benut om de kosten die bestemd zijn voor de inning van de leges te dekken.

2.8 ONZE LASTEN

Onze lasten kunnen grofweg opgedeeld worden in:

- De personeelslasten
- De overige lasten (waaronder met name bedrijfsvoeringskosten)

Hieronder worden kort de uitgangspunten achter het bepalen van de hoogte van de lasten uiteengezet.

De personeelslasten

Het grootste deel van onze kosten bestaat uit personeelskosten.
Uitgangspunten voor de berekening van de personeelslasten zijn:

- de loonsom: de meest recente inzichten omtrent bezetting, actuele salarissen en inzichten omtrent salarisontwikkeling (cao, premies, periodieken, indexering etc.);
- de inhuur: begroot op basis van verleden en inschatting verwachte werkvoorraad en noodzakelijke vervanging voor ziekte;
- de opleidingskosten: uitgangspunt is dat 2% van de loonsom beschikbaar is voor opleidingen.

De overige lasten

De overige lasten worden berekend op basis van:

- de meest recente inzichten omtrent ontwikkeling van de overige kosten (indexering, huur op basis van laatste stand huurcontract, servicekosten, leasecontracten, ICT - licenties, accountantskosten, etc.);
- het opleidingsbudget;
- En indien van toepassing, afschrijvingen op basis van activabestand, investering en vervangingsinvestering.

De kosten ten behoeve de overhead

Op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) wordt voorgeschreven dat de overheadkosten apart dienen te worden opgenomen. Tot deze kosten behoren alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces. Kosten die één op één aan het primaire proces kunnen worden gekoppeld worden dus niet tot de overhead gerekend. Dat betekent dat kosten die verband houden met de volgende zaken tot de overheadkosten worden gerekend:

- Directeur;
- Teamleiders;
- Secretariaat (incl. directiesecretaris);
- Adviseurs (I&A, HRM, financiën en controlling, informatievoorziening);
- Ondersteunende PIOFACH-taken (personeel, informatievoorziening, organisatie, administratieve organisatie, communicatie en huisvesting).

In ons bedrijfsplan is het uitgangspunt opgenomen dat de personele overhead maximaal 25% mag bedragen. Over de niet-formatieve overhead zijn geen uitgangspunten opgenomen in het bedrijfsplan. Momenteel is 18,5% van de loonsom personele overhead. Dit percentage bevindt zich dus ruim onder het bij de start van onze organisatie vastgestelde maximum, maar is nog exclusief de

PIOFACH - taken die bij de provincie Drenthe en de gemeente Emmen zijn belegd. Daarmee was de totale overhead van de RUD Drenthe in de begroting 2020 circa 28%.
Met de integrale doorlichting van onze organisatie en onze financiën is duidelijk geworden dat er te weinig capaciteit beschikbaar is binnen de formatie om de staf- en adviestaken adequaat op te pakken. Dit gaat ten koste van de mate van control en de ontwikkelkracht van de organisatie en vormt daarmee een risico voor de productie, de kwaliteit en de financiën van de organisatie. Dat betekent dat het noodzakelijk is het percentage overhead voor de toekomst nader te bepalen. Het gehanteerde maximum van 25% overhead zal in ieder geval in de jaren 2019 en 2020 worden overschreden door inzet van extra staf- en adviescapaciteit om de basis op orde te krijgen. Pas nadat de basis op orde is gebracht kan worden bezien welk overheadpercentage realistisch is. De toegenomen behoefte aan informatisering en digitalisering – die volgens de geldende BBV aan overhead moet worden toegerekend – zal daarbij nadrukkelijk in ogenschouw moeten worden genomen. In de P&C-documenten zal de ontwikkeling van het percentage overhead inzichtelijk worden gemaakt.

3 DE ONZEKERHEDEN

Bij het formuleren van een toekomstig kader is het belangrijk om oog te hebben voor de belangrijkste onzekerheden en risico's die van invloed kunnen zijn op dit kader en daardoor door kunnen werken bij het opstellen van de begroting en de realisatie voor het jaar 2021. De volgende onzekerheden zijn van belang:

- De evaluatie van de Drentse Maat geeft andere inzichten;
- De herijking van de verrekensystemathiek kan leiden tot wijziging van de deelnemersbijdragen of een andere verdeling tussen de deelnemers.
- De actualisatie van het locatiebestand kan effect hebben op de deelnemersbijdragen;
- Het project digitale aanlevering kan mogelijk niet het beoogde efficiencyresultaat opleveren;
- Het project verbetering Bodeminformatie- en beheersysteem is nog niet afgerond in 2020;
- Deelnemersbijdrage wordt niet verhoogd na wegvallen rijks-/provinciale bijdragen voor specifieke al bestaande taken;
- Deelnemersbijdrage wordt niet verhoogd bij nieuwe of uitbreiding bestaande taken;
- Opleidingskosten zijn hoger dan begroot;
- Personele regelingen als gevolg van CAO-wijzigingen (zoals bijv. verlofharmonisatie en vitaliteitsbeleid) kunnen leiden tot hogere personeelslasten.

In de begroting zullen deze onzekerheden nader worden uitgewerkt en van beheersmaatregelen worden voorzien.

Bij de bepaling van het weerstandsvermogen wordt met bovenstaande risico's geen rekening gehouden. De financiële impact van deze risico's is op dit moment nog niet op geld gezet, maar kunnen substantieel zijn. Er ontbreekt voldoende inzicht en onderbouwing waarmee de risico's afdoende kunnen worden doorgerekend binnen acceptabele onzekerheidsmarges. Daarbij dient opgemerkt dat ten aanzien van deze risico's bestuurlijke keuzes mogelijk zijn. Bij het verder uitwerken en doorrekenen van de risico's zullen de mogelijke keuzes zo goed mogelijk in beeld worden gebracht. Het voorstel is om in 2020 de risico's gezamenlijk met de deelnemers te prioriteren, rekening houdende met financieel toezicht en beheersbaarheid. Met het actualiseren van het locatiebestand en de herijking van de kentallen van de Drentse Maat zal het mogelijk zijn de financiële consequenties reëler in te schatten.