

Sturing en financiering ODRA

Eindrapportage, 22 juni 2018



buiten
organisatieadvies



Inhoudsopgave

1 Inleiding	2	5 Scenario's	16
1.1 Aanleiding	2	5.1 Definities	16
1.2 Doelstelling	2	5.2 Algemene uitgangspunten	17
1.3 Verantwoording	2	5.3 Scenario 1: Maximale outputfinanciering	18
1.4 Leeswijzer	2	5.4 Scenario 2: Beheerste outputfinanciering	19
2 Huidige situatie	3	5.5 Scenario 3: Financiering op basis van ureninzet	20
2.1 ODRA	3	5.6 Scenario 4: Basistaken op input, overig output	20
2.2 Takenpakket	3	5.7 Variant 1B: Overhead via vaste verdeelsleutel	21
2.3 Sturing	4	5.8 Variant 2B. Innovatie via vaste verdeelsleutel	22
2.4 Bedrijfsvoering ODRA	5	6 Impactanalyse	24
2.5 Financiering	6	6.1 Beoordelingscriteria	24
3 Wat vinden en willen partners?	7	6.2 Samenvattende beoordeling	24
3.1 Wat gaat goed en wat kan beter?	7	6.3 Impact scenario's – beoordeling per criterium	25
3.2 Toekomstbeeld ODRA	8	6.4 Samenhang toekomstbeeld en scenario's	30
3.3 Wensen sturing en financiering	9	7 Advies	31
3.4 Algemene verbeterpunten	9	Bijlage 1: Implementatie	33
4 Analyse	11		
4.1 Financieringsmodellen	11		
4.2 Keuzes andere omgevingsdiensten	11		
4.3 Kwaliteit bedrijfsvoering	13		

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst Regio Arnhem (ODRA) is in het bedrijfsplan vastgelegd dat ODRA na enkele jaren zou overgaan van input-naar outputfinanciering. Aan dit besluit liggen meerdere overwegingen ten grondslag. Dominant hierbij is het profijtbeginstel – alleen betalen voor wat je daadwerkelijk afneemt – en de inschatting dat hiermee een prikkel ontstaat om efficiënt(er) te werken. Bij het besluit is beperkt aandacht geweest voor de implicaties ervan voor de sturing en bedrijfsvoering van de organisatie. Ook is niet expliciet afgewogen of outputfinanciering de meest geschikte wijze is om de beoogde doelen van de deelnemers te bereiken.

Het Algemeen Bestuur heeft in september 2017 besloten om meer tijd te nemen en in 2018 een pilot te starten met outputsturing bij de bouwtaken. Parallel hieraan wil het bestuur een strategische discussie voeren over de vraag op welke manier de deelnemers de ODRA willen besturen. In het verlengde daarvan ligt de vraag welk financieringsmodel daar het beste bij past.

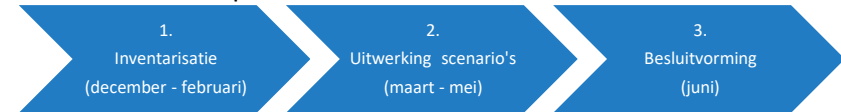
1.2 Doelstelling

In de periode december 2017 – mei 2018 heeft Buiten Organisatieadvies onderzoek uitgevoerd naar verschillende financieringsmodellen. Doel van dit onderzoek is om het bestuur van ODRA in staat te stellen een onderbouwd besluit te nemen over een nieuw sturings- en financieringsmodel met betrekking tot de door ODRA uit te voeren taken en activiteiten.

Buiten gebeurt het!

1.3 Verantwoording

De onderzoeksaanpak bestaat uit drie fasen:



Het resultaat van de eerste twee fasen staat in deze rapportage.

Inventarisatie

In de inventarisatiefase zijn de wensen van partners opgehaald en is een bedrijfsvoerings-analyse uitgevoerd om te bepalen wat de (on)mogelijkheden zijn bij ODRA om hieraan te voldoen. Het resultaat van de inventarisatie is in maart en april besproken in het partneroverleg, het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur.

Uitwerking scenario's

Het Algemeen Bestuur heeft op basis van de resultaten uit de inventarisatie besloten vier financieringsscenario's uit te werken. In de uitwerking zijn de scenario's beschreven en is de impact hiervan – aan de hand van verschillende beoordelingscriteria - in kaart gebracht voor partners en ODRA.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk twee beschrijft de huidige sturing en financiering van ODRA. Hierna volgt in hoofdstuk drie een beschrijving van de wensen van deelnemers. In hoofdstuk vier staat een analyse waarin de huidige situatie en wensen tegen elkaar zijn afgezet. Hoofdstuk vijf beschrijft de scenario's. De impact van deze scenario's staat in hoofdstuk zes. In de bijlage is een plan van aanpak opgenomen voor de implementatie.

2 Huidige situatie

2.1 ODRA

Kerngegevens

- ODRA is in 2012 door 10 gemeenten en de provincie Gelderland (de partners) opgericht. Als rechtsvorm is gekozen voor de gemeenschappelijke regeling. De deelnemende gemeenten in ODRA zijn: Arnhem, Lingewaard, Renkum, Overbetuwe, Rheden, Doesburg, Duiven, Zevenaar, Rozendaal en Westervoort.
- Samen met haar partners streeft ODRA een veilige, duurzame en gezonde leefomgeving na. Hiertoe voert ODRA vergunning-verlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) uit op het gebied van milieu en bouw. Ook verzorgt ODRA juridische ondersteuning en specialistische advisering op het gebied van geluid, lucht, omgevingsveiligheid en milieumetingen.
- ODRA maakt onderdeel uit van het Gelders Stelsel. In Gelderland zijn er in totaal zeven omgevingsdiensten. Om kennis en kwaliteit te borgen, is een aantal taken gebundeld, zogenaamde stelseltaken. Iedere dienst voert een stelseltaak uit. Voor ODRA betreft dat de complexe handhaving.
- Uit de programmabegroting 2018 blijkt dat ODRA een omzet heeft van circa € 14 miljoen. De personele omvang is 137 fte. De incidentele weerstandscapaciteit (algemene reserve en onvoorzien) bedraagt € 280.000. Dit is circa 1,9% van de omzet.

Ontwikkeling van de organisatie

- ODRA is een jonge organisatie. De ontwikkelopgave bij de start was groot. Iedere partner heeft personeel en taken ingebracht,

maar de werkwijzen en ICT systemen waren compleet verschillend.

- In de periode 2013-2015 is er hard gewerkt om werkwijzen te uniformeren. Vanaf 2016 werkt ODRA in één zaakstelsel en zijn producten en diensten beschreven. Ook in 2016 en 2017 speelden er ontwikkelingen die ertoe leidden dat de bedrijfsvoering en inrichting van de administratie zijn gewijzigd.

Belangrijke ontwikkelingen in de bedrijfsvoering, die raken aan het vraagstuk van sturing en financiering, zijn hieronder weergegeven.

Periode	Fase	
Najaar 2012	Start - Bedrijfsplan, Invulling MT - Plaatsing medewerkers	5% efficiency-korting
2013	Blijven doen wat je al deed - Verlengde kabels - 78 verschillende intakeprocedures - 3 verschillende zaaksystemen.	
Najaar 2014	Besluit tot één zaakstelsel en uniforme werkprocessen - Herontwerpen van alle werkprocessen - Afbouw bestaande systemen - 17 zaaktypen en ca. 150 producten en diensten.	Cultuuromslag medewerkers
April 2015	Implementatie S40 - Eind december iedereen over.	Eerste gegevens vanaf 2016
2016 / 2017	Wijzigingen - Organisatorisch: van 5 naar 4 afdelingen - BBV: onderscheid naar taakvelden	Aanpassen PDC matrix

2.2 Takenpakket

De wetgever verplicht gemeenten en provincie om de VTH taken op het gebied van milieu voor de zwaardere milieu-inrichtingen onder te brengen bij de omgevingsdienst, de zogenaamde basistaken. De inbreng van overige VTH-taken is facultatief.

Het takenpakket dat partners inbrengen verschilt. ODRA heeft de werkzaamheden onderverdeeld in 2 taken (milieu en bouw), 5 domeinen en 15 zaaktypen. Zaaktypen zijn activiteiten, zoals een vergunningaanvraag behandelen of een controle uitvoeren.

Milieutaken

Alle partners nemen milieutaken af op de domeinen milieu, milieu complex, bodem en vuurwerk. De afname van zaaktypen verschilt per domein:

- Bij milieu en milieu-complex nemen negen partners alle zaaktypen af. Arnhem doet de afhandeling van bezwaar en beroep zelf (3 zaaktypen). Duiven voert een groot deel van de werkzaamheden zelf uit (9 zaaktypen).
- Bij bodem zijn de partners verantwoordelijk voor de behandeling van de vergunningaanvraag (3 zaaktypen). De overige activiteiten voert ODRA uit.
- De provincie neemt op het domein vuurwerk alle activiteiten van ODRA af, met uitzondering van uitgebreide vergunningaanvragen en het vooroverleg.

Bouwtaken

Arnhem, Lingwaard en Renkum hebben de bouwtaken bij ODRA ingebracht. Arnhem doet de afhandeling van bezwaar en beroep zelf (3 zaaktypen). Ook voor de provincie voert ODRA bouwtaken uit.

Producten en dienstencatalogus

De producten en diensten die ODRA uitvoert zijn beschreven in de producten en dienstencatalogus (PDC). De afspraak in het Gelders Stelsel is om de opzet van de PDC zoveel mogelijk te uniformeren. Dit vergroot de onderlinge vergelijkbaarheid. De PDC uit 2018 kent 134

verschillende producten en diensten, onderverdeeld naar vijf categorieën: vergunningverlening, toezicht en handhaving, advies, stelseltaken en algemeen en projecten.

Naast de PDC zijn er tussen ODRA en individuele partners verschillende maatwerkafspraken gemaakt over de invulling van de dienstverlening. Voorbeelden zijn: extra ondersteuning in het besluitvormingsproces, participatie in gemeentelijke overleggen en aanlevering van producten en adviezen in specifieke partnerformats.

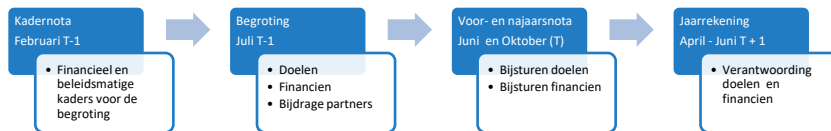
2.3 Sturing

Besturingsmodel

- De partners zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het beleid en de besluiten op het gebied van VTH.
- ODRA voert het beleid uit en zorgt door bundeling van expertise dat de uitvoering voldoet aan kwaliteitseisen. Vanuit haar expertise heeft ODRA een beleidadviserende rol naar de partners.
- De partners vervullen twee rollen: die van eigenaar en die van opdrachtgever.
 - o Als eigenaar (lid van het Algemeen Bestuur) dient de partner de continuïteit van ODRA te waarborgen.
 - o Als opdrachtgever wil de partner een kwalitatief goed product, tegen een scherpe prijs.
- Beide rollen kennen ieder hun eigen sturingsmechanismen.

Eigenaar

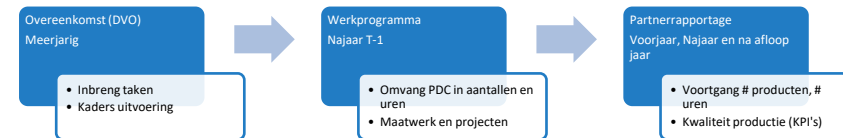
De eigenaar bestuurt ODRA via de planning & control-cyclus. In deze cyclus wordt bepaald wat de (strategische) doelen van ODRA zijn, hoeveel budget daarvoor beschikbaar is en vindt verantwoording plaats. Ook worden in de planning & control-cyclus afspraken gemaakt over resultaatbestemming en weerstandsvermogen.



Opdrachtgever

- Als opdrachtgever maakt de partner individueel afspraken met ODRA over de inbreng van taken en de kaders voor de uitvoering. Deze worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst (DVO).
- De omvang van de af te nemen producten en diensten (output) wordt in aantallen, uren en geld voor de start van het jaar vastgelegd in een werkprogramma. ODRA stelt het werkprogramma op, op basis van beleidsprioriteiten, risico-analyses en beschikbaar budget. Voor partners geldt een minimale afnameverplichting. Die is voor ODRA nodig om een basis-kwaliteitsniveau te kunnen borgen.
- ODRA rapporteert tussentijds en na afloop van het jaar over de realisatie van het werkprogramma. Hierbij wordt inzicht gegeven in het aantal gerealiseerde producten, de gewerkte uren en het onderhanden werk. ODRA hanteert een set aan prestatie-indicatoren (KPI's) om inzicht te geven in de geleverde kwaliteit.

- ODRA geeft met ingang van 2018 maandelijks inzicht in de gerealiseerde producten, gewerkte uren en het onderhanden werk.



2.4 Bedrijfsvoering ODRA

ODRA en haar partners sturen reeds op output. ODRA heeft de afgelopen jaren voorgesorteerd op de invoering van outputfinanciering. Het beschikbare instrumentarium is als volgt:

1. In de PDC staat welke producten en diensten ODRA levert en op welke wijze de dienst wordt afgerekend. Voor de producten is hierbij tevens de benodigde ureninzet (kengetal) benoemd. Deze kengetallen vormen de basis voor het opstellen van het werkprogramma.
2. Zaken worden geregistreerd in het zaakstelsel S4O.
3. Medewerkers van ODRA schrijven tijd in Decade.
4. De baten en lasten worden verantwoord in Decade.
5. Er wordt jaarlijks een integraal uurtarief bepaald. Voor 2018 is dit € 80,60.
6. De urenregistratie, registratie van zaken en de financiële administratie zijn via de productcode (handmatig) en het integrale uurtarief aan elkaar te koppelen.
7. In 2017 is er "schaduw gedraaid". Per partner is (intern) gevolgd wat de kosten zouden zijn als er op basis van gerealiseerde producten zou worden afgerekend.

2.5 Financiering

Bij de start is de bijdrage van de partners bepaald op basis van de ingebrachte formatie en het aantal inrichtingen. Dit financieringsmodel is geëvolueerd naar een raming en afrekening op basis van het aantal uren.

De basisafpraak voor de financiering van producten en diensten is als volgt:

- De milieutaken worden afgerekend op basis van het aantal geraamde uren in het werkprogramma. De uren worden vermenigvuldigd met het voorcalculatorisch vastgestelde integrale uurtarief.
- De bouwtaken worden afgerekend op basis van de werkelijke uren (nacalculatie). De werkelijke uren worden vermenigvuldigd met het voorcalculatorisch vastgestelde integrale uurtarief.

Aanvullende afspraken

- De ureninzet voor coördinatie, het kwaliteitssysteem lucht, het Administratief Service Punt, telefonie en veranderprojecten worden verrekend middels een opslag op de in rekening gebrachte uren van 12% op producten en 6% op diensten.
- De ureninzet voor helpdesk, accountmanagement, piketdienst, gegevensbeheer, strafrecht en ketenbeheer zijn aangemerkt als abonnementsdiensten. Deze ureninzet wordt via een vaste verdeelsleutel verdeeld. De verdeelsleutel verschilt per activiteit.

Op de bovenstaande afspraken zijn er in het verleden regelmatig uitzonderingen gemaakt. Anders gezegd: er komen financiële maatwerkafspraken voor, die per partner kunnen verschillen. Deze financiële afspraken zijn in veel gevallen niet gedocumenteerd, door het bestuur bekrachtigd en/of voor meerdere uitleg vatbaar.

3 Wat vinden en willen partners?

Als onderdeel van de inventarisatie zijn interviews afgenomen met de partners, het management team en de accountmanager van ODRA. Bij de partners is gesproken met de regisseur (ambtelijk) en de betrokken portefeuillehouders (bestuurlijk).

3.1 Wat gaat goed en wat kan beter?

Partners zijn in algemene zin tevreden over de kwaliteit van het geleverde werk en de meerwaarde die ODRA biedt door bundeling van kennis en expertise. Ook constateren zij dat de inhoud van het werkprogramma voldoet en op outputniveau inzicht geeft over de werkzaamheden die ODRA voor een partner in een jaar uitvoert.

De partners zijn kritisch over de bijstuurmogelijkheden en de klantgerichtheid van ODRA. Aandachtspunt voor de partners zelf is de invulling van de opdrachtgeversrol.

Samenhang tussen begroting en werkprogramma

ODRA stelt het werkprogramma op, nadat de begroting is vastgesteld. De afgelopen jaren blijkt bij het werkprogramma dat de benodigde inzet per partner afwijkt van het budget dat beschikbaar is in de begroting. Dit leidt tot een wijziging van de begroting van ODRA. Op het moment dat er een voorstel komt tot wijziging van de begroting, is de eigen begroting van de partner echter al vastgesteld.

Hierdoor voelt de partner zich voor het blok gesteld. Ook bij de jaarafrekening worden partners verrast over de financiële resultaten en de bijdrage die ze uiteindelijk moeten betalen.

Kwaliteit partnerrapportage

Partners zijn niet tevreden over de kwaliteit van de partner-rapportage. Zij geven aan dat:

- Het lang duurt voordat de rapportage wordt toegestuurd. De gegevens zijn op het moment van bespreking vaak achterhaald.
- De gerapporteerde aantallen en uren blijken regelmatig niet te kloppen en worden achteraf bijgesteld.
- Over de prestatie-indicatoren wordt wel gerapporteerd, maar zowel het management team van ODRA als de partners doen hier vervolgens weinig mee.
- In de rapportage ontbreekt een prognose van de te verwachten productie en ureninzet aan het einde van het jaar.
- Een inhoudelijk advies over bijstuurmogelijkheden wordt gemist. Partners geven aan dat het budgettair kader veelal leidend is, zij willen kunnen prioriteren in omvang en kwaliteit van uitvoering.

Met ingang van januari 2018 geeft ODRA maandelijks inzicht in de productie (aantallen en uren). In 2017 is dit extra inzicht ook al enkele malen geboden..

Klantgerichte houding

De klantgerichtheid heeft betrekking op twee aspecten:

- ODRA is voor de partners het gezicht naar bewoners en bedrijven op het gebied van VTH-taken. Uit het recent uitgevoerde klanttevredenheidsonderzoek komt een gemiddelde score van 7,8. Gemiddeld genomen scoort ODRA goed. Desalniettemin zijn

in de gesprekken diverse voorbeelden genoemd, waarbij de opstelling van medewerkers van ODRA in de ogen van de partners te weinig klantvriendelijk is. Door hen wordt aangegeven dat een meer meedenkende houding en duidelijke communicatie over de wijze van aanpak en planning (richting partner, bewoners en bedrijven) gewenst is.

- Ook de communicatie richting de partner over bestuurlijk gevoelige dossiers kan beter. Partners zien dat ODRA hierop acteert, maar vinden de aanpak en communicatie onvoldoende pro-actief.

Invulling opdrachtgeversrol

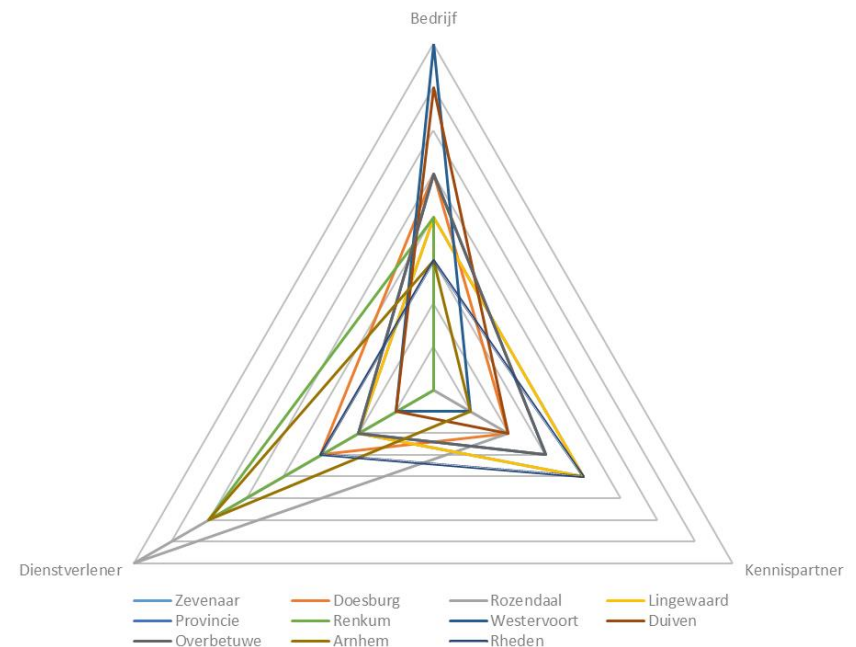
Met de overdracht van taken naar ODRA is de expertise op het gebied van milieu (en bouwen) ook overgegaan. Diverse regisseurs geven aan dat de beschikbare kennis en capaciteit (te) beperkt is om volwaardig invulling te geven aan de opdrachtgeversrol.

3.2 Toekomstbeeld ODRA

Een sturings- en financieringsmodel sluit idealiter aan bij de missie, visie en strategie van de organisatie. In dat kader is aan de partners gevraagd om ODRA als organisatie te typeren en 10 punten te verdelen tussen:

- Een **bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie** die producten en adviezen snel en efficiënt uitvoert.
- Een **kennispartner** die partners ondersteunt bij het realiseren van een effectieve strategie en aanpak op het gebied van VTH-taken, die adviseert over het bereiken van het gewenste naleefgedrag en die synergievoordelen verzilvert.

- Een **dienstverlener** met aandacht voor lokale prioriteiten, maatwerk en een klantgerichte benadering van bewoners en bedrijven.



De individuele scores zijn hiervoor weergegeven. Bij analyse van de scores komt het volgende beeld naar voren.

- Het beeld van een bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie is dominant (4,8 punten). Kennispartner (2,4 punten) en dienstverlener (2,8 punten) scoren gemiddeld lager.
- Bouwpartners scoren hoger op dienstverlening, dan de partners die alleen milieutaken hebben ingebracht.

- Het bovenstaande beeld verandert voor partners niet noemenswaardig met de komst van de Omgevingswet. Dit is opvallend, omdat hierbij wordt beoogd om meer ruimte te bieden voor ruimtelijke initiatieven, waarbij de opstelling van de overheid verandert van “nee, tenzij” naar “ja mits”.
- Het management team ziet voor ODRA ook een stevige rol als kennispartner weggelegd.

Verklaring voor de lage score bij kennispartner is dat partners (omgevings)beleid als hun eigen verantwoordelijk zien. Ze willen niet dat ODRA op dit vlak beleidsbepalend wordt. Een adviserende rol vanuit de specialistische expertisevelden van ODRA wordt door de partners wel als wenselijk gezien.

3.3 Wensen sturing en financiering

Sturing

De partners willen de huidige outputsturing middels het werkprogramma graag voorzetten. Daarbij zouden zij graag:

1. **Eerder keuzes** kunnen maken: aansluiting tussen P&C cyclus en werkprogramma verbeteren, tijdig aanleveren van partnerrapportages.
2. **Gerichter keuzes** kunnen maken: de inzet in het werkprogramma nadrukkelijker baseren op een risico-gestuurde aanpak, het toevoegen van een prognose in de partnerrapportage en voorzien van een advies door ODRA.
3. **Pro-actieve invulling expertrol**: partners zouden bij het formuleren van beleid graag gebruik maken van de kennis en expertise van ODRA zowel op lokaal niveau als ten aanzien van trends en ontwikkelingen.

4. **Meer sturing op bestuurlijk gevoelige dossiers**: voor partners is een adequate afhandeling van bestuurlijk gevoelige dossiers essentieel. Diverse partners vinden dat ODRA hier sterker op moet acteren. Dat kan door a) aan de voorkant expliciet te maken welke dossiers bestuurlijk gevoelig zijn en b) zorg te dragen voor duidelijke afspraken over de communicatie richting de regisseur en portefeuillehouder en de betrokken bewoners / bedrijven.

Financiering

De wensen omtrent de financiering lopen uiteen. Een deel van de partners wil graag dat ODRA overgaat naar outputfinanciering. Een ander deel heeft hier bedenkingen bij. In onderstaande figuur zijn “de motieven voor” en “argumenten tegen” weergegeven.

Motieven voor outputfinanciering

- Prikkel om bedrijfsmatig te werken
- Kunnen bijsturen
- Beter weten wat je als deelnemer krijgt (inzicht)
- Afwijkingen makkelijker te verantwoorden in de raad

Bedenkingen bij outputfinanciering

- ODRA is er nog niet klaar voor
- Nadruk op productie en minder op kwaliteit
- Ondergraaft solidariteit als deelnemers minder producten afnemen

3.4 Algemene verbeterpunten

In deze rapportage staat de sturing en financiering centraal. De gesprekken met partners hebben daarnaast een viertal algemene verbeterpunten opgeleverd. Samen met de onder 3.3 genoemde punten leidt invoering hiervan tot meer stuurmogelijkheden voor de partners en serviceverhoging richting partners en klanten:

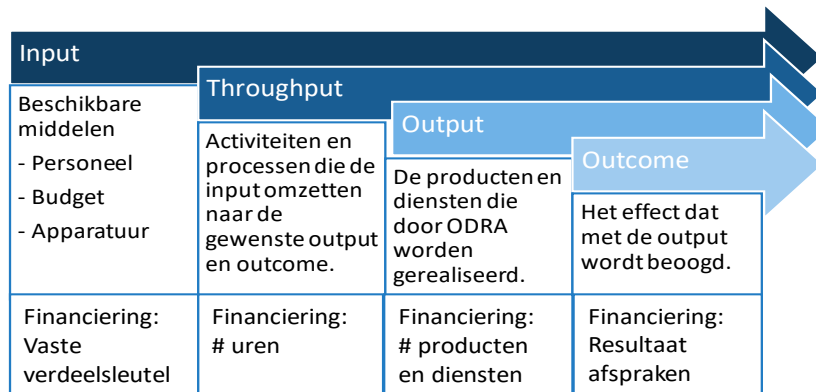
1. **Betrek gemeenteraden:** de gemeenteraden staan door de juridische constructie van de gemeenschappelijke regeling op afstand. Zij hebben weinig zicht op en mogelijk een vertekend beeld van wat ODRA uitvoert en presteert. Door te laten zien wat je doet en regelmatig in gesprek te gaan over verbeterpunten en dilemma's werk je aan het onderling vertrouwen.
2. **Ga gericht aan de slag met kennisuitwisseling:** ODRA voert voor meerdere gemeenten en de provincie taken uit. Daarnaast wisselt ODRA kennis uit via het Gelders Stelsel. De hierbij opgedane kennis kan nadrukkelijker over het voetlicht worden gebracht door jaarlijks één of enkele onderwerpen uit te diepen. De hierbij ontwikkelde kennis, kan partners ondersteunen bij het formuleren van beleid.
3. **Versterk een klantgerichte benadering:** gelet op de wensen van de partners wordt geadviseerd om te investeren in het verder versterken van de houding van medewerkers en de communicatie richting de bewoners en bedrijven. Richting de partners kan ODRA pro-actiever sturen op de afhandeling van bestuurlijk gevoelige zaken. Leg expliciet vast welke zaken bestuurlijk gevoelig zijn en maak voor deze zaken concrete afspraken over de uitwisseling van informatie. Laat de accountmanager periodiek controleren (en vastleggen) of de afspraken worden nageleefd.
4. **Overweeg een apart overleg voor bouwpartners:** de wensen van de bouwpartners verschillen voor wat betreft kwaliteit van dienstverlening van de partners die alleen milieutaken hebben ingebracht. Ook kent de uitvoering van bouwtaken een andere dynamiek (meer vraag-gestuurd). Er is momenteel geen apart overleg waarin deze wensen en dynamiek besproken wordt. Mogelijk dat sneller en beter op ontwikkelingen en dossiers

ingespeeld kan worden, als deze onderwerpen in een apart overleg besproken worden.

4 Analyse

4.1 Financieringsmodellen

In het onderstaande figuur staat de relatie tussen middelen, prestaties en doelen en de verschillende financieringsmodellen.



- **Inputfinanciering (ook wel lumpsum genoemd):** partners betalen op basis van een vaste verdeelsleutel. Bij een omgevingsdienst is dit veelal de inbrachte formatie en / of het inrichtingenbestand.
- **Outputfinanciering:** partners betalen op basis van prestaties. In dit onderzoek wordt hierbij een onderscheid gemaakt in financiering op basis van *gewerkte uren* (throughput) en financiering op basis van *geleverde producten en diensten* (output).

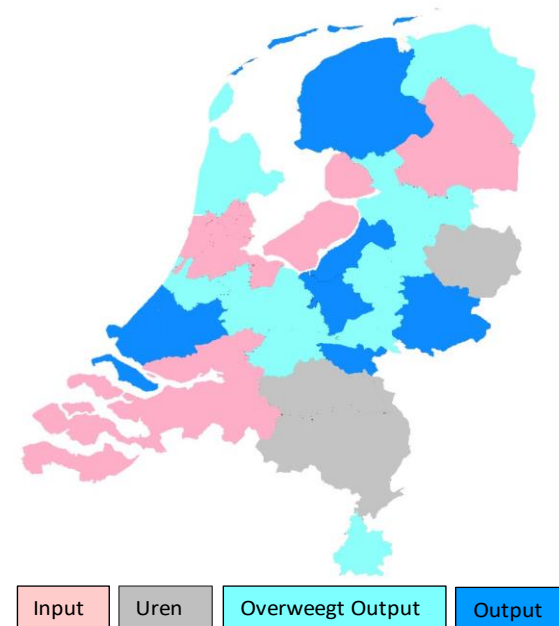
¹ Begrippen over financiering zijn in de evaluatie van de wet VTH niet eenduidig gehanteerd. De weergegeven indeling is onze interpretatie op basis van de geïnventariseerde gegevens.

- **Financiering van outcome:** de financiering hangt hierbij af van het beoogd effect, zoals: naleefgedrag of het veiligheidsgevoel.

4.2 Keuzes andere omgevingsdiensten

Landelijk beeld

Medio 2017 is de wet VTH geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie¹ ontstaat het volgende beeld van gehanteerde financieringsmodellen.



Bron: Evaluatie wet VTH, bijlage 2, mei 2017

Toelichting

- Uit het overzicht blijkt dat alle vormen van financiering voorkomen: input, uren, output. Geen enkele dienst hanteert momenteel outcome als basis voor financiering.
- Negen diensten hebben geen outputfinanciering ingevoerd, maar overwegen dit wel.
- Diensten met outputfinanciering rekenen geen van alleen volledig af op basis van de gerealiseerde producten. In alle gevallen zijn er aanvullende financieringsafspraken, waarbij een deel van het takenpakket wordt gefinancierd op basis van gerealiseerde uren of vaste verdeelsleutels. Ook hanteren alle diensten spelregels om fluctuaties te beperken en risico's op te vangen.

Het Gelders Stelsel

Bij de oprichting van de Gelderse omgevingsdiensten is binnen het Gelders Stelsel collectief afgesproken om over te gaan op outputfinanciering. Eind 2017 is de stand van zaken geëvalueerd door de expertgroep Control. In de evaluatie wordt geconstateerd dat alle omgevingsdiensten aan outputsturing doen, maar dat er terughoudend wordt omgegaan met de meest zuivere vorm van outputfinanciering, waarin wordt afgerekend op basis van gerealiseerde producten en diensten. Het beeld van de financieringsmodellen van andere Gelderse diensten is als volgt:

- **ODRN (regio Nijmegen)** heeft in 2016 outputfinanciering ingevoerd. Circa 60% van de inzet wordt afgerekend op producten, 40% op uren.
- **ODA (regio Achterhoek)** en **OddV (regio de Vallei)** hebben sinds 2017 outputfinanciering en rekenen af op producten en uren.
- **OVIJ (regio Veluwe IJssel)** maakt onderscheid tussen een basispakket en een pluspakket. In het basispakket zitten alle VTH

taken en reguliere adviestaken. Partners betalen hiervoor een vaste bijdrage. In het pluspakket zitten projectmatige en programmatische taken.

- **ODR (regio Rivierenland)** kent inputfinanciering en start met ingang van 2018 met outputfinanciering, waarbij financiering plaatsvindt op basis van het aantal geleverde producten, gerealiseerde uren en een vaste verdeelsleutel voor taken die niet individueel zijn toe te wijzen.
- **ODNV (regio Noord Veluwe)** verdeelt de kosten op basis van het actuele bedrijvenbestand. Deze afspraken worden tot en met 2018 gecontinueerd.

Ervaringen met outputfinanciering

ODRN, OddV en ODMH (Midden-Holland) hebben alle drie outputfinanciering ingevoerd. Hun ervaringen met de invoering van outputfinanciering zijn overwegend positief. Als positieve punten noemen zij:

- Deelnemers krijgen waar ze voor betalen en daardoor is er een betere sturing op prestaties mogelijk.
- Meer transparantie en een prikkel voor een efficiënte uitvoering.

Wel stellen zij dat de bedrijfsvoering op orde moet zijn, voordat overgegaan wordt op outputfinanciering. Belangrijk aandachtspunt in de implementatie is de wijze waarop met onderhanden werk wordt omgegaan. Producten die aan het eind van het jaar nog niet afgerond zijn, vertegenwoordigen een waarde. Het blijkt administratief veel werk om de waarde bij de jaarrekening goed te kunnen onderbouwen. ODRN bepaalt aan het eind van het jaar per openstaande zaak in welke fase van het werkproces de zaak zit. Iedere fase in het werkproces kent een waarde. OddV heeft ervoor gekozen om bij de jaarrekening uit te gaan van de begrote deelnemersbijdrage (input-

financiering). De verschillen die ontstaan als gevolg van outputfinanciering worden via resultaatbestemming verrekend en maken geen onderdeel uit van de jaarlijkse accountantscontrole.

De diensten geven als tip mee om de concrete uitwerking van outputfinanciering via een gezamenlijk proces met de partners vorm te geven. Zowel bij OddV als ODRN zijn de kostprijzen van meerdere producten gedurende het eerste jaar van invoering nog bijgesteld. Door het proces gezamenlijk in te gaan, ontstaat er onderling vertrouwen en is het gemakkelijker om correcties door te voeren.

Ervaringen met inputfinanciering

Enkele diensten, zoals OFGV (Flevoland, Gooi- en Vechtstreek) en RUD Drenthe, hebben er bewust voor gekozen om niet volledig over te gaan op outputfinanciering. Zij verdelen de uitvoeringskosten voor de basistaken (en andere milieutaken die deelnemers allen inbrengen) op basis van een branche- en risicoanalyse van het inrichtingenbestand. De risicobeoordeling per branche gaat uit van een gemiddelde inzet voor alle bedrijven in die branche. In het uitvoeringsprogramma kunnen jaarlijks accenten worden aangegeven waarop specifiek wordt ingezet.

Het model biedt minder keuzevrijheid, maar meer begrotings-stabiliteit. Deze wijze van financiering sluit goed aan bij de bedoeling van de wet VTH. De wetgever verwacht uniformiteit in beleid voor het werkgebied van omgevingsdiensten en afstemming over de gemeentegrenzen heen.

4.3 Kwaliteit bedrijfsvoering

Er ligt een basis voor outputsturing- en financiering

Uit hoofdstuk twee en drie volgt dat ODRA weliswaar de beschikking heeft over het benodigde instrumentarium voor outputsturing- en financiering, maar dat dit instrumentarium onvoldoende functioneert. Zowel de partners, bestuur en management van ODRA beschikken hierdoor niet tijdig over adequate sturingsinformatie.

Randvoorwaarden zijn (nog) niet adequaat ingevuld

Outputsturing en -financiering stelt hoge eisen aan de inrichting van de bedrijfsvoering. Op vier bedrijfsvoeringthema's gaan we dieper in op de randvoorwaarden. Per randvoorwaarde schetsen we de stand van zaken van de ODRA-bedrijfsvoering.

Afbakening producten en diensten

Randvoorwaarden	Stand van zaken
Producten en diensten zijn onderscheidend, logisch en helder gedefinieerd.	Producten en diensten zijn beschreven in de PDC. De kwaliteit van de geleverde producten en diensten is (te) summier beschreven, kwaliteitsnormen ontbreken. Het aantal producten en diensten is groot. Begrippen zijn onvoldoende afgebakend.
Uniforme producten en diensten	ODRA stuurt op uniforme aanpak. Bij diverse PDC producten en diensten verwachten en krijgen deelnemers uitzonderingen.
Start en afronding product wordt vastgesteld per product	Het aantal producten dat wordt afgerond per jaar per PDC is bekend.

Betrouwbaarheid kostprijzen

Randvoorwaarden	Stand van zaken
Volledig en juist tijdschrijven	Medewerkers schrijven tijd. Juist schrijven vormt aandachtspunt. ➤ Het aantal combinaties in het systeem om op te schrijven is groot. ➤ De codering is niet eenduidig en logisch. ➤ Sturing op schrijven juiste tijdsinzet kan sterker.
Kengetallen per product zijn betrouwbaar	➤ Niet alle kengetallen zijn betrouwbaar. Met name de afwijkingen bij PDC producten met beperkt volume zijn groot (zie verdieping). ➤ Methodiek voor het vaststellen van kengetallen ontbreekt ➤ Juist tijdschrijven vormt aandachtspunt (zie punt 1) ➤ PDC is tot nu toe jaarlijks gewijzigd, waardoor de bruikbaarheid van historische gegevens beperkt is. ➤ Omvang onderhanden werk is niet in beeld in de urenregistratie, alleen in het zaaksysteem. Dit leidt tot risico's als er grote jaarschommelingen in de productie zitten en maakt het lastig om het onderhanden werk te waarderen.
Berekening kostprijs is inzichtelijk	Het integrale uurtarief wordt voorcalculatorisch bepaald. De werkelijke kostprijs, rekening houdend met eventuele aanvullende materiele kosten, is niet berekend.

Verdieping, realisatie 2017

In 2017 zijn er ruim 18.000 zaken afgerond bij 116 verschillende producten. Er zitten grote verschillen in de spreiding wat betreft productieaantallen en ureninzet:

- Bij de top 30 afgenomen producten zijn – per product - minimaal 138 zaken afgerond in 2017. De gemiddelde ureninzet bij deze zaken loopt uiteen van 1 tot 27 uur. De afwijking ten opzichte van het begrote kengetal is in de regel beperkt.
- De onderste 30 afgenomen producten kennen - per product - een maximale omvang van 13 zaken. De gemiddelde ureninzet per product loopt uiteen van 0 tot 2.162 uur. De afwijking ten opzichte van het begrote kengetal is groot.

Beschikbaarheid sturingsinformatie

Randvoorwaarden	Stand van zaken
Managementinformatie is eenvoudig te genereren	➤ De koppelingen tussen zaaksysteem, urenregistratie en financieel systeem vragen (veel) handwerk. Er zijn veel dimensies waarop overzichten worden gemaakt (8) en deze zijn in de verschillende systemen niet logisch geordend.
Sturingsinformatie wordt tijdig aangeleverd	➤ De P&C cyclus en het werkprogramma sluiten niet op elkaar aan. ➤ Het duurt langer dan een maand voordat de partnerrapportage gereed is. Informatie is hierdoor vaak alweer achterhaald, zodra deze besproken wordt.
Er wordt regelmatig over planning, productie, afwijkingen en (bij)stuurmogelijkheden gerapporteerd	➤ Er is een concrete jaaropdracht en er wordt per kwartaal inzicht gegeven in de gerealiseerde producten en uren. In 2018 is gestart met maandelijks overzichten. ➤ Tussentijdse prognose en inzicht in (bij)stuurmogelijkheden ontbreekt.

Afspraken en vangnet bij afwijkingen

Randvoorwaarden	Stand van zaken
Heldere afspraken over afwijkingen tov begroting	De afspraken bij afwijkingen ten opzichte van de begroting zijn niet helder. De afspraken zijn multi-interpretabel, vaak niet goed vastgelegd en niet uniform toegepast voor alle deelnemers.
Vangnetopties ODRA - Incidentele weerstandscapaciteit - Flexibele schil - Minimale afname (spelregels) - Risico-opslag in tarief	➤ Algemene reserve + onvoorzien = 1,9% van omzet (B2018). ➤ Flexibele schil van circa 20% ➤ ODRA kent dit soort spelregels op dit moment al ➤ De huidige systematiek kent geen risico-opslag.
Vangnetopties partners - Vrije ruimte in jaaropdracht - Budgetruimte in begroting	De meeste partners hebben geen / beperkt ruimte om extra kosten op te vangen. Budget is veelal kaderstellend.

Uit de bovenstaande analyse blijkt dat op alle vier de thema's een inhaalslag nodig is, voordat de outputsturing succesvol is en er desgewenst overgegaan kan worden tot de invoering van outputfinanciering. Als bijlage bij dit rapport is hiertoe een plan van aanpak (op hoofdlijnen) bijgevoegd.

5 Scenario's

Het Algemeen Bestuur heeft op 12 april 2018, op basis van de inventarisatie en analyse in de vorige hoofdstukken, vier uit te werken scenario's vastgesteld voor financiering van ODRA. Daarbij zijn per scenario twee varianten benoemd.

1. Maximale outputfinanciering - Afrekening van alle producten op output - Diensten en maatwerk op uren - Collectieve taken zoals piket via vaste verdeelsleutel	2. Beheerste outputfinanciering - Afrekening van veel voorkomende producten op output - Producten die weinig worden geleverd, diensten en maatwerk op uren - Collectieve taken zoals piket via vaste verdeelsleutel	3. Financiering op basis van ureninzet - Alle producten op output geprogrammeerd ($P \cdot Q$) - Afrekening producten op uren - Collectieve taken zoals piket via vaste verdeelsleutel	4. Basis op input, overig op output - Standaard milieutaken op basis van vaste verdeelsleutel - Aanvullende taken op output - Collectieve taken zoals piket via vaste verdeelsleutel
Varianten - Overhead via vaste verdeelsleutel financieren - Innovatie / kennisontwikkeling via vaste verdeelsleutel financieren			

Dit hoofdstuk beschrijft bovengenoemde scenario's en varianten. Hieronder volgt een nadere toelichting op de belangrijkste begrippen en gehanteerde uitgangspunten, die voor alle scenario's relevant zijn.

5.1 Definities

Belangrijke begrippen die in alle scenario's voorkomen moeten helder zijn en eenduidig worden gebruikt. Daarom is een begrippenlijst opgesteld.

Financiering

- Voorcalculatie:** partners betalen hun bijdrage op basis van de begrote eenheden (inrichtingen, uren, producten e.d.).
- Nacalculatie:** partners betalen hun bijdrage op basis van de gerealiseerde eenheden (inrichtingen, uren, producten e.d.)

Producten en dienstencatalogus

De omschrijvingen in onderstaande lijst sluiten aan op de indeling uit de producten en diensten catalogus van 2018. Op onderdelen is de omschrijving aangescherpt.

- Producten:** een tastbaar resultaat dat in aantallen uit te drukken ("te tellen") is. Denk aan een beschikking, rapport of een advies.
- Diensten:** procesgerichte activiteiten met een structureel karakter. Denk hierbij aan beleidsondersteuning of lokaal handhavingsoverleg.
- Collectieve taken:** producten en diensten waarvan de toegevoegde waarde niet (direct) aan een individuele partner is toe te wijzen. Het betreft producten en diensten waarbij partners gezamenlijk profiteren van de instandhouding ervan.
- Projecten:** tijdelijke en onderling samenhangende werkzaamheden met een vooraf gedefinieerd doel.
- Maatwerk:** een product of dienst die niet voorkomt in de PDC, omdat de kwaliteit van uitvoering afwijkt van hetgeen beschreven is in de PDC.
- Innovatie:** activiteiten gericht op de vernieuwing van de dienstverlening of onderliggende werkprocessen. Achterliggend doel hierbij is om ook in de toekomst de bij ODRA ingebrachte taken effectief en efficiënt uit te voeren.
- Overhead:** alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

Voorbeelden*

Producten	Diensten
➤ Omgevingsvergunning (o.m. vooroverleg, behandelen aanvraag) ➤ Beschikking (o.m. bestuursdwang, handhavingsbesluit nemen) ➤ Bevindingenrapportage (o.m. aspect- en vervolgccontroles) ➤ Adviesrapportage (o.m. advies geluid, lucht)	➤ Beleids- en bestuursondersteuning ➤ Juridische ondersteuning ➤ Beheer geluidzone
Collectieve taak	Projecten
➤ Piketdienst ➤ Omgevingszorg bij rampen ➤ Verkeers- en milieukaart	➤ Energie ➤ Illegale asbestsaneringen ➤ VTH Omgevingsveiligheid

*De voorbeelden komen uit de bestaande PDC van ODRA. Veel producten in de PDC zijn als activiteiten beschreven. In de kolom producten staan deze activiteiten tussen haakjes, achter het "product".

5.2 Algemene uitgangspunten

De volgende zes uitgangspunten gelden bij ieder scenario:

1. Bestaande financieringsafspraken komen te vervallen

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven, zijn er diverse maatwerkafspraken over de financiering van ODRA. Deze afspraken zijn in veel gevallen niet gedocumenteerd, door het bestuur bekrachtigd en/of voor meerdere uitleg vatbaar. In de praktijk maken deze afspraken de bedrijfsvoering complex en ondoorzichtig. Een belangrijk uitgangspunt voor de nieuwe financieringsstructuur is daarom dat de oude afspraken komen te vervallen.

2. Financiële schotten tussen kosten milieu- en bouwtaken

ODRA voert voor alle partners milieutaken uit en voor enkele partners ook de bouwtaken. Hoewel er veel samenhang zit tussen de taakvelden (beide maken onderdeel uit van de Wabo) en de

werkprocessen (beide worden zaakgericht uitgevoerd), is er sprake van een aantal kenmerkende verschillen:

- Partners zijn verplicht om de basistaken op het gebied van milieu in te brengen. De inbreng van bouwtaken is facultatief.
- De milieutaken zijn over het algemeen beter planbaar dan de bouwtaken. De omvang van milieutaken hangt sterk samen met de omvang van het inrichtingenbestand. De omvang van de bouwtaken schommelt door de jaren heen en houdt een sterk verband met de conjunctuur en ruimtelijke initiatieven.
- De wensen van partners ten aanzien van de kwaliteit van uitvoering lopen uiteen tussen de milieu- en bouwtaken. Uit het toekomstbeeld (zie 3.2) komt naar voren dat bouwpartners meer hechten aan een hoge service richting inwoners en bedrijven.
- De benodigde kennis en ervaring bij de uitvoering van werkzaamheden verschilt tussen beide taakvelden. De onderlinge uitwisselbaarheid is, zeker op het gebied van vergunningverlening en toezicht & handhaving, beperkt.

Tot voor kort waren er geen schotten aangebracht tussen het financiële resultaat van de bouw- en milieutaken. Daardoor bestaat het risico dat tegenvallers bij bouwtaken uiteindelijk verrekend worden over alle deelnemers. Dit kan de onderlinge solidariteit ondergraven op het gebied van de uitvoering van milieutaken. Bij de afrekening van 2017 is er voor het eerst een schot tussen beide taakvelden aangebracht.

3. Er gelden afspraken over minimale afname om robuustheid van ODRA en een level playing field te borgen.

ODRA dient generiek (gebiedsbreed voor alle partners), op de basistaken (aangewezen in het Besluit omgevingsrecht), een minimaal kwaliteitsniveau te realiseren. Daarvoor moet ODRA op

verschillende deskundigheidsgebieden en specialismen voldoende robuust zijn. Bij de uitvoering van de VTH taken wordt uitgegaan van een level playing field, wat een gelijke behandeling van vergelijkbare inrichtingen inhoudt. Deze kwaliteitseisen maken het noodzakelijk dat ODRA en partners een gemeenschappelijke “bodem” in het kwaliteitsniveau leggen en afspraken maken over een minimale afname van taken.

4. Er wordt een breedte gehanteerd in de mate waarin de begroting kan worden bijgesteld.

Als individuele partners een grote wijziging willen in het begroting aantal producten dat wordt afgenomen, dan heeft dat mogelijk een kostenverhogend effect voor alle partners. Uitgangspunt in alle scenario's is daarom dat er een breedte geldt ten aanzien van de mate waarin de begroting naar beneden of naar boven kan worden bijgesteld.

5. De omvang van het aantal producten en diensten in de PDC wordt teruggebracht.

In de PDC zijn de producten en diensten beschreven die ODRA aanbiedt. De PDC wordt jaarlijks, bij voorkeur gelijktijdig met de begroting, vastgesteld. ODRA legt in de PDC vast via welke verrekensystematiek de producten en diensten worden afgerekend.

In de huidige PDC zijn vooral activiteiten beschreven en niet zozeer de tastbare producten die deze activiteiten opleveren. In alle scenario's wordt de PDC meer productgericht herschreven. De verwachting is dat hiermee het aantal productcodes kan worden teruggebracht, waardoor ook het tijdschrijven minder foutgevoelig is.

6. Bij projecten gelden aparte financieringsafspraken

ODRA trekt of neemt deel aan verschillende projecten. Sommige projecten worden voor alle partners uitgevoerd, anderen voor een deel van de partners. Per project zijn specifieke financieringsafspraken van toepassing. Per project wordt bij de start bepaald op welke wijze het project wordt gefinancierd. Uitgangspunt hierbij is wel dat de financieringswijze uniform is voor alle partners die betrokken zijn bij het project.

5.3 Scenario 1: Maximale outputfinanciering

Omschrijving

Outputsturing en -financiering wordt maximaal doorgevoerd. Deelnemers betalen een vaste prijs per product. Afrekening vindt plaats op basis van daadwerkelijk geleverde producten.

Hoe werkt het?

- Alle producten, dus ook de producten die beperkt worden afgenomen en/of een grote spreiding in tijdbesteding kennen, worden in dit scenario op output geprogrammeerd en afgerekend.
- ODRA en partner plannen in het werkprogramma het aantal producten dat geleverd gaat worden. Op basis van de feitelijke realisatie vindt afrekening plaats. Omdat sprake is van een vaste productprijs is de rekensom eenvoudig: # producten x productprijs.
- ODRA legt in de PDC naast het kwaliteitsniveau de productprijs vast. De productprijs bestaat uit: de uitvoeringskosten van ODRA plus eventuele aanvullende kosten. De uitvoeringskosten worden

bepaald door de gemiddelde tijdbesteding (kengetal) per product te vermenigvuldigen met het integrale uurtarief.

- Verandert de kwaliteit van uitvoering of dienstverlening, bijvoorbeeld door de komst van de Omgevingswet, dan wordt de productprijs bijgesteld.
- ODRA rekent diensten en maatwerk af op basis van het werkelijke aantal ingezette uren.
- Collectieve taken rekent ODRA af op basis van een uniforme verdeelsleutel.

Omvang

Ter indicatie staat hieronder de verdeling van de omzet in 2017 op basis van de huidige PDC. Deze verdeling maakt duidelijk dat in dit scenario 80 tot 90% van de werkzaamheden (veruit het grootste deel) op output wordt gefinancierd.

Producten	Diensten en maatwerk	Collectieve taken	Projecten	Totaal
Output (nacalculatie)	Uren (nacalculatie)	Vaste verdeling (voorcalculatie)	Project-financiering	
143.780 uren	13.904 uren	6.151 uren	1.792 uren	165.627
87%	8%	4%	1%	100%

5.4 Scenario 2: Beheerste outputfinanciering

Omschrijving

Outputsturing wordt maximaal doorgevoerd. Outputfinanciering vindt plaats bij een groot deel van de productie. Eenvoudige, veel

voorkomende producten binnen de kerntaak vergunningverlening, toezicht en handhaving worden bij zowel bouw- als milieutaken op output afgerekend.

Hoe werkt het?

- Producten die door partners veel worden afgenomen en waar robuuste kengetallen voor beschikbaar zijn, worden via outputfinanciering afgerekend. Het betreft de reguliere VTH producten, zoals een milieucontrole BI en B II en het afhandelen van een (bouw)vergunningaanvraag.
- Producten die weinig worden afgenomen of waarbij sprake is van een grote spreiding in tijdbesteding (niet betrouwbaar kengetal) worden niet op output afgerekend, maar op uren. Een groot deel van de adviesproducten en juridische begeleiding (bezwaar en beroep, toepassen bestuursdwang) wordt in dit scenario om deze reden op urenbasis verrekend.
- Voor diensten, maatwerk en collectieve taken geldt hetzelfde als in scenario 1. Deze rekent ODRA op uren of op basis van een vaste verdeelsleutel af.
- Het is in dit scenario mogelijk een ingroeimodel te hanteren, waarbij gestart wordt met outputfinanciering bij de producten met de meest betrouwbare kengetallen. Naarmate er meer ervaring is opgedaan met de kengetallen, worden de producten op basis van een vaste kostprijs in rekening gebracht.

Omvang

Ter indicatie staat hieronder de verdeling van de omzet in 2017 op basis van de huidige PDC. Hierbij hebben wij een eerste inschatting gemaakt van producten, die veel voorkomen en waarvan het kengetal redelijk betrouwbaar is vast te stellen. Ten opzichte van het

eerste scenario daalt het aandeel outputfinanciering op de totale omzet en neemt het aandeel dat op uren wordt afgerekend (diensten en maatwerk) juist toe. Maar met een aandeel van boven de 70% blijft outputfinanciering in dit scenario ook dominant.

Producten	Diensten en maatwerk	Collectieve taken	Projecten	Totaal
Output (nacalculatie)	Uren (nacalculatie)	Vaste verdeling (voorcalculatie)	Project-financiering	
123.319 uren	34.365 uren	6.151 uren	1.792 uren	165.627
74%	21 %	4 %	1%	100%

5.5 Scenario 3: Financiering op basis van ureninzet

Omschrijving

Outputsturing blijft de basis voor de programmering. De financiering van producten en diensten vindt plaats op basis van de werkelijke ureninzet per partner. Deze systematiek lijkt op de huidige werkwijze. Grootste verschil is dat in dit scenario ook de milieutaken op nacalculatie worden afgerekend (in plaats van op voorcalculatie). De verdeling van de begrote kosten voor de uitvoering van collectieve taken vindt op basis van een vaste verdeelsleutel plaats.

Hoe werkt het?

- Net als in de huidige situatie stellen ODRA en partners voorafgaand aan het jaar een werkprogramma op, waarin de ureninzet geraamd wordt op basis van de geplande output. Dit gebeurt voor zowel de bouw- als de milieutaken.

- De medewerkers van ODRA registreren hun ureninzet per partner op de verschillende producten en diensten. De partner betaalt de werkelijk gerealiseerde uren tegen het voorcalculatorisch vastgestelde uurtarief.
- ODRA brengt de begrote kosten voor de collectieve taken via een uniforme vaste verdeelsleutel in rekening.
- Gedurende het jaar bespreekt ODRA de gerealiseerde ureninzet en de werkplanning met partners. Op basis daarvan vindt bijsturing (herijking van prioriteiten) in de werkzaamheden en/of inzet plaats.

Omvang

Ter indicatie staat hieronder de verdeling van de omzet in 2017 op basis van de huidige PDC. In dit scenario rekent ODRA nagenoeg al het werk (circa 95%) af op basis van werkelijke ureninzet.

Producten, diensten en maatwerk	Collectieve taken	Projecten	Totaal
Uren (nacalculatie)	Vaste verdeling (voorcalculatie)	Project-financiering	
157.684 uren	6.151 uren	1.792 uren	165.627
95%	4%	1%	100%

5.6 Scenario 4: Basistaken op input, overig output

Omschrijving

Outputsturing blijft de basis voor de programmering. Het standaard milieupakket, dat ODRA voor alle deelnemers uitvoert, wordt in dit

“solidariteitsscenario” gezien als een collectieve taak. Bouwtaken en aanvullende milieutaken die niet voor alle partners worden uitgevoerd, worden zo veel mogelijk op output afgerekend.

Hoe werkt het?

- ODRA voert voor alle deelnemers milieutaken uit. Gezamenlijk bepalen de partners welke standaardproducten en -diensten en welke (milieu)inrichtingen onder het collectieve milieutakenpakket vallen. Dit is tenminste het basistakenpakket dat is beschreven in het wijzigingsbesluit Bor.
- Jaarlijks wordt op basis van een gezamenlijke risicoanalyse bepaald welke prioriteiten worden gesteld en wat dit betekent voor de te leveren producten en diensten per (type) inrichting. Op basis van het inrichtingenbestand van een partner wordt deze inzet vertaald naar het werkprogramma per partner.
- De kosten van de collectieve milieutaken worden verdeeld op basis van een uniforme verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel is gebaseerd op de zwaarte van het inrichtingenbestand. In feite ontstaat daarmee een directe relatie tussen risicoprofiel en kosten. Als het aantal inrichtingen toeneemt, neemt de bijdrage toe, daalt het aantal inrichtingen, dan daalt de bijdrage. In de regel zijn de schommelingen in het inrichtingenbestand beperkt.
- Mocht een deelnemer aanvullende producten of diensten willen afnemen op het gebied van milieu of bouwen, dan geldt de werkwijze, zoals deze is geschetst in scenario 1 en 2.

Omvang

Ter indicatie staat hieronder de verdeling van de omzet in 2017 op basis van de huidige PDC. Hierbij is als collectieve taak voor milieu uitgegaan van het basistakenpakket. Dit is het takenpakket dat iedere

deelnemer verplicht moet inbrengen. Bij de aanvullende taken is uitgegaan van scenario 2, beheerste outputfinanciering. Opvallend is dat in dit “inputscenario” een groot deel van het werk op output wordt gefinancierd (circa 50%).

Collectieve taken	Aanvullende taken		Projecten	Totaal
Vaste verdeling (voorcalculatie)	Output (nacalculatie)	Uren (nacalculatie)	Project-financiering	
52.343 uren	82.210 uren Bouw: 54.493u , 32% Overig: 27.717u, 17%	29.281 uren Bouw: 8.406u, 5% Overig: 20.876u, 13%	1.792 uren	165.627
32%	49%	18%	1%	100%

5.7 Variant 1B: Overhead via vaste verdeelsleutel

Omschrijving

De overhead van ODRA zit in de vier scenario’s standaard (1A) versleuteld in het integraal uurtarief. In variant 1B wordt de overhead uit dit tarief gehaald en betalen partners collectief voor de instandhouding van de overhead.

Variant	Omschrijving
A. Standaard	Overhead maakt onderdeel uit van het integraal uurtarief.
B. Variant	Overhead wordt collectief betaald en niet toegerekend aan producten en diensten.

Hoe werkt variant 1B?

- Bij de begroting wordt de omvang van de overhead bepaald. Deelnemers betalen hiervoor een vaste bijdrage.
- Bij het bepalen van de verdeelsleutel ligt het voor de hand - om ingrijpende herverdeel-effecten te voorkomen - een verdeelsleutel te kiezen die aansluit bij de omvang van de producten en diensten die een deelnemer op begrotingsbasis verwacht af te nemen.
- De overhead beweegt schoksgewijs mee met schommelingen in de productie. Bij kleine, tijdelijke schommelingen, wijzigt de overhead niet. Als er echter structureel meer taken worden ingebracht (door de lagere kosten), dan zal het budget voor de overhead alsnog verhoogd worden.

Omvang

In de gewijzigde begroting 2018 van 24 november 2017 is de overhead begroot op € 4.780.000. De totale exploitatielasten zijn begroot op € 14.992.000. Ofwel 31% van de kosten wordt in deze variant via een vaste verdeelsleutel voorcalculatorisch verdeeld.

Voor- en nadelen

- V: De productprijzen en het uurtarief voor dienstverlening vallen in variant 1B gemiddeld 31% lager uit dan in het standaard

scenario. Dit is een stimulans om extra taken bij ODRA in te brengen.

- N: De werkelijke, integrale kosten van producten en diensten zijn in variant 1B niet zichtbaar. De relatie tussen productie en kosten is minder transparant.
- V: als er gedurende het jaar minder taken worden afgenomen, dan vooraf was voorzien, heeft ODRA bij variant 1B de zekerheid dat de begrote overheadkosten toch volledig worden betaald.
- N: als er gedurende een jaar veel extra taken worden ingebracht, dan stijgen ook (een deel van) de overheadkosten. ODRA ontvangt hiervoor bij variant 1B echter geen vergoeding.

5.8 Variant 2B. Innovatie via vaste verdeelsleutel

Omschrijving

Binnen het Gelders Stelsel is de ambitie uitgesproken om gezamenlijk te investeren in innovatie. Hiermee wordt beoogd om niet alleen reguliere 'kleine' efficiencyverbeteringen te realiseren, maar om kansen op te zoeken om werkzaamheden (totaal) anders uit te voeren. Doel is continue kwaliteitsverbetering van de dienstverlening. Gedacht wordt o.a. aan projecten op het gebied van datamining en verdere digitalisering van werkwijzen.

In de standaard variant (2A) worden de kosten voor innovatie, voor zo ver aanwezig, verdisconteerd in het uurtarief. In de variant (2B) wordt het budget voor innovatie collectief betaald door alle deelnemers. Het idee hierachter is dat innovatie een belangrijke succesvoorwaarde is voor de kwaliteit en efficiency van toekomstige dienstverlening.

Variant	Omschrijving
A. Standaard	Budget voor innovatie maakt onderdeel uit van het integrale uurtarief
B. Variant	Innovatie wordt collectief betaald en niet toegerekend aan producten en diensten.

Hoe werkt variant 2B?

- Bij de begroting wordt de omvang van het budget voor innovatie jaarlijks vastgesteld.
- Partners betalen een vaste bijdrage. De verdeelsleutel zal nader moeten worden bepaald. Dit kan bijvoorbeeld het inwoneraantal zijn of de stemverhouding of het aantal inrichtingen.
- ODRA stelt spelregels op onder welke voorwaarden het budget aangewend kan worden en wat ermee gebeurt als er geld over blijft aan het einde van het jaar.
- Bij de jaarrekening wordt er verantwoording afgelegd over de resultaten die met het innovatiebudget zijn behaald.

Omvang

Momenteel heeft ODRA nog geen innovatiebudget. Ter indicatie wordt door ODRA gedacht aan € 300.000, ofwel circa 2% van de lasten.

Voor- en nadelen

- V: bij innovatie is het op voorhand niet duidelijk wat de resultaten zijn en wie er van profiteert. Dit is het argument om de kosten collectief te verdelen.

- V: Een apart budget voor innovatie zorgt voor meer zekerheid dat ODRA concrete stappen zetten op het gebied van ontwikkeling en innovatie.
- N: Een deelnemer die weinig taken afneemt van ODRA, betaalt verhoudingsgewijs veel in variant 1B. Ter nuancering geldt dat de omvang van het innovatiebudget relatief beperkt is.

6 Impactanalyse

6.1 Beoordelingscriteria

De impact van de scenario's is aan de hand van de volgende criteria beschreven:

1. **Sturingsmogelijkheden:** de mate waarin een partner (opdrachtgever) de kwaliteit van dienstverlening, de omvang van de activiteiten en/of de financiële bijdrage kan aanpassen.
2. **Transparantie:** de mate waarin er een relatie is tussen de producten en werkzaamheden die voor een partner worden verricht en het bedrag dat die partner daarvoor betaalt.
3. **Prikkel tot verbeteringen:** de mate waarin het financieringsmodel aanzet (prikkelt) tot verbeteringen van de effectiviteit en efficiency.
4. **Begrotingszekerheid:** de mate waarin er zekerheid is dat het begrote budget van partners toereikend is om de werkelijke bijdrage aan ODRA te betalen.
5. **Herverdelingseffecten:** de mate waarin er budgetverschuivingen tussen de partners ontstaan.
6. **Bedrijfsvoering:** de benodigde inzet van mensen, middelen en systemen om het financieringsmodel operationeel te houden.
7. **Implementatie:** dit betreft de inzet en tijd die nodig is om het financieringsmodel te implementeren.

De impact op de kwaliteit van de dienstverlening van ODRA komt bij verschillende criteria terug (1 en 3). Toekomstbestendigheid en flexibiliteit (de mate en het gemak waarin ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden of nieuwe ontwikkelingen) zijn

doorgaans ook relevante criteria bij systeemkeuzes. De inschatting is echter dat de 4 scenario's op dit punt niet of nauwelijks onderscheidend zijn: in alle vier de scenario's is bijvoorbeeld mogelijk om in te spelen op wijzigingen als gevolg van de invoering van de Omgevingswet.

Voor scenario 4 wordt de impact van inputfinanciering op standaard milieutaken toegelicht. Voor de impact van outputfinanciering op de overige taken wordt verwezen naar scenario 1 of 2.

6.2 Samenvattende beoordeling

In de onderstaande tabel staat een samenvattende beoordeling van de impact van de scenario's. In paragraaf 6.3 volgt een nadere toelichting per criterium. De tabel gaat uit van een vijfpunt-schaal. Bij vijf sterren scoort het scenario zeer hoog (positief) op het criterium, bij één ster scoort het scenario zeer laag (negatief) op het criterium.

Criteria	1. Maximale output	2. Beheerste output	3. Financiering van uren	4. Basis op input
Sturingsmogelijkheden				
- Uniforme kwaliteit	**	**	***	*****
- Maatwerk	*	**	*****	**
- Productie / kosten	*****	****	**	*
Transparantie	*****	****	**	*
Prikkel tot verbetering				
- Productiviteit	*****	****	**	*
- Perverse prikkels	*	**	***	*****
Begrotingszekerheid	**	***	*	*****

Herverdeeleffecten	***	***	*****	**
Bedrijfsvoering				
- Systemen en werkprocessen	*	*	**	***
- Formatie	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
- Bedrijfscultuur	****	****	*	****
- Financieel	*	**	****	*****
Implementatie	*	**	***	***

Scenario 1: maximale outputfinanciering is het meest uitgesproken scenario. Dit financieringsmodel is het meest transparant, bevat de sterkste efficiencyprikkel en biedt voor partners de meeste stuurmogelijkheden (verhouding productie/kosten). Tegelijkertijd zijn in dit scenario de financiële risico's en perverse prikkels het grootst, is het implementatietraject het zwaarst en biedt dit scenario voor partners de minste maatwerkmogelijkheden.

Scenario 2: beheerste outputfinanciering heeft hetzelfde profiel als scenario 1 (het overgrote deel van het werkpakket wordt op output gefinancierd), maar is in zijn effecten gematigder. De positieve score op transparantie, verbeterprikkel en sturingsmogelijkheden is iets minder sterk. Op financiële risico's, implementatie en maatwerk scoort dit scenario juist weer wat beter.

Scenario 3, financiering op uren, lijkt het meest op het huidige model. De bedrijfsvoeringaanpassingen en het implementatietraject zijn minder zwaar en de herverdeeleffecten zijn gering. De ruimte voor individueel maatwerk is een sterk punt van dit scenario. Ten opzichte van outputfinanciering scoort financiering op uren minder goed op transparantie. Ook hebben partners weinig stuurmogelijkheden op

de verhouding productie en kosten. Daarnaast leidt dit scenario, zonder risico-dempende maatregelen, tot een grotere begrotingsonzekerheid.

Scenario 4, basistaken op input: Dit model kenmerkt zich door collectiviteit en solidariteit voor de basistaken. Dit betreft 1/3^e van de totale kosten. De kwaliteit van de uitvoering staat daarbij voorop, de financiële risico's zijn gering en de begrotingszekerheid voor partners is daarmee hoog. Voor de overige kosten geldt, net als in scenario 1 en 2 wel outputfinanciering. Keerzijden kent dit scenario ook: de transparantie op de milieutaken is gering en een externe prikkel om efficiënter te werken ontbreekt in dit model. Verder zijn individuele stuurmogelijkheden bij de basistaken voor partners gering.

6.3 Impact scenario's – beoordeling per criterium

Sturingsmogelijkheden

Sturing op kwaliteit

De kwaliteit van producten en diensten staat omschreven in de PDC. Eens per jaar wordt de PDC geactualiseerd en heeft het AB van ODRA de mogelijkheid om het kwaliteitsniveau bij te stellen. Tussentijds, in de partnerrapportages, geeft ODRA inzicht in de mate waaraan wordt voldaan aan de vastgestelde kwaliteitsnormen. Deze werkwijze geldt voor ieder scenario.

Het verschil tussen de scenario's zit in de mate waarin de uniforme kwaliteit wordt geborgd en in hoeverre er maatwerk mogelijk is.

- **Maximale outputfinanciering:** het scenario kenmerkt zich door uniformering van producten en diensten. De ruimte voor (tussentijds) maatwerk is beperkt.

- **Beheerste outputfinanciering:** ten opzichte van maximale outputfinanciering is het aandeel van producten dat op uren wordt afgerekend groter. Bij niet veel voorkomende, veelal complexe producten en diensten is maatwerk mogelijk.
- **Financiering van ureninzet:** in dit scenario is het makkelijker maatwerkafspraken te maken, aangezien de opdrachtgever zelf de kosten voor de ureninzet draagt wanneer wordt afgeweken van het afgesproken kwaliteitsniveau.
- **Basistaken op input:** het scenario gaat uit van uniformiteit, maar biedt ruimte om bij de standaard milieuproducten af te wijken van het afgesproken kwaliteitsniveau. Dit betreft een expertmatige afweging, die gemotiveerd wordt vanuit risico's voor de leefomgeving.

Sturing op productie en kosten

- **Maximale outputfinanciering:** een opdrachtgever kan tussentijds (bij)sturen in de omvang van het aantal producten dat wordt afgenomen en daarmee de kosten beïnvloeden die door ODRA in rekening worden gebracht.
- **Beheerste outputfinanciering:** bij reguliere producten is de sturing vergelijkbaar als bij maximale outputfinanciering, bij niet veel voorkomende producten en diensten is de sturing vergelijkbaar met de financiering van ureninzet.
- **Financiering van ureninzet:** een individuele opdrachtgever kan bijsturen door de ureninzet te prioriteren. Dit gebeurt in overleg met ODRA, aangezien eventuele prioritering van uren de bedrijfsvoering van ODRA raakt.
- **Basistaken op input:** tussentijdse (bij)sturing op de inzet, prioriteiten en kosten gebeurt niet per individuele opdrachtgever, maar in gezamenlijk overleg.

Transparantie

Partners krijgen in alle scenario's bij de begroting inzicht in het aantal producten dat ODRA verwacht te realiseren. In de partnerrapportages geeft ODRA tussentijds inzicht in de daadwerkelijke realisatie (inclusief analyse en forecast). De mate waarin er een directe relatie tussen de productie en de kosten wordt gelegd verschilt:

- **Maximale outputfinanciering:** er ontstaat een directe relatie tussen het aantal producten dat een partner afneemt en het bedrag dat die partner daarvoor betaalt. Dat is transparant en maakt verantwoording eenvoudig en helder, zowel richting het bestuur van ODRA als naar gemeenteraden.
- **Beheerste outputfinanciering:** een groot deel van de productie wordt op output afgerekend. Dit geldt echter niet voor producten waarvan de omvang laag of de complexiteit groot is. De relatie tussen de productie en de bijdrage van een partner is daardoor minder eenduidig dan in het scenario van maximale outputfinanciering. Daarnaast is de selectie van de afrekenmethode per product arbitrair. Discussie blijft mogelijk over wat een veel voorkomend product is en in hoeverre het kengetal betrouwbaar is.
- **Financiering van ureninzet:** een partner betaalt op basis van inzet (activiteiten) voor de partner. De relatie tussen de productie en de bijdrage van de partner is indirect. De ureninzet (en daarmee de kosten) verschillen per product afhankelijk van bijvoorbeeld de kwaliteit van aangeleverde stukken, de complexiteit van het vraagstuk en de productiviteit van een individuele medewerker.
- **Basistaken op input:** ODRA geeft, via outputsturing, inzicht in de producten die voor een individuele partner worden geleverd. Hierop wordt echter niet afgerekend.

Prikkel tot verbeteringen

- **Maximale outputfinanciering:** Partners krijgen een scherp inzicht in productprijzen, de kwaliteit die daarbij hoort en de inzet die ODRA daarvoor levert. Bij ODRA ontstaat hiermee een externe prikkel om veel producten te leveren en de uitvoering ervan efficiënt te organiseren. Deze productiviteitsprikkel heeft ook een keerzijde: het risico bestaat dat kwaliteitsaspecten die zich minder goed in meetbare eenheden vertalen onder druk komen te staan. Ter illustratie: een goed advies aan een bedrijf kan in sommige gevallen tot een beter naleefgedrag leiden dan wanneer er handhavend wordt opgetreden. Dit advies is niet altijd in een product met kwaliteitsnormen te vatten.
- **Beheerste outputfinanciering:** vergelijkbare impact als bij maximale outputfinanciering, alleen is de prikkel minder sterk, aangezien er minder producten op output worden afgerekend.
- **Financiering van ureninzet:** de prikkel is erop gericht om de productieve ureninzet van medewerkers op producten en diensten te maximaliseren, maar niet zo zeer de productie. Doordat de relatie tussen productie en kosten minder eenduidig is, is het risico op perverse prikkels, waarbij produceren belangrijker is dan het hogere einddoel (een veilige leefomgeving) kleiner dan bij outputfinanciering.
- **Basistaken op input:** ODRA is voor de financiering niet afhankelijk van productiedoelstellingen. Het scenario biedt geen externe prikkel om producten en diensten zo efficiënt mogelijk te produceren. Het scenario geeft wel de ruimte om middelen van ODRA zo effectief mogelijk in te zetten, geredeneerd vanuit het hogere doel, een veilige leefomgeving.

Begrotingszekerheid

- **Maximale outputfinanciering:** een partner betaalt per product een vast bedrag. Als ODRA meer producten realiseert, dan betaalt een partner meer. Is de productie lager, dan betaalt een partner minder. Het scenario biedt daarmee relatief weinig begrotingszekerheid.
- **Beheerste outputfinanciering:** dit scenario biedt op voorhand ook weinig begrotingszekerheid voor de partners. De impact is wel wat geringer dan bij maximale outputfinanciering, omdat de omvang van het werk dat op output wordt gefinancierd kleiner is.
- **Financiering van ureninzet:** Het scenario biedt meer bijstuurmogelijkheden dan bij outputfinanciering. Tegelijkertijd is het risico op afwijkingen ook groter, omdat het scenario geen vaste productprijs kent en de werkelijk gemaakte uren in rekening worden gebracht.
- **Basistaken op input:** de bijdrage van de partner voor de collectieve milieutaken wordt bij de begroting van ODRA vastgesteld. Deze bijdrage staat vast, tenzij tussentijdse resultaten aanleiding geven om de bijdrage in zijn geheel te verhogen. Het risico op over- en onderschrijdingen beperkt zich tot de aanvullende taken die een partner inkoop.

Herverdeeleffecten

- In ieder scenario treden herverdeeleffecten op. De omvang hiervan hangt sterk af van de toekomstige vraag van partners en keuzes die in het implementatietraject worden gemaakt. In dit stadium is het daarom niet mogelijk om een kwantitatieve inschatting van de herverdeeleffecten per scenario te maken.
- Bij veel omgevingsdiensten treden grote herverdeeleffecten op als de historische inbreng komt te vervallen en de inzet per

deelnemer gelijk wordt getrokken. Een dergelijke exercitie heeft bij ODRA reeds plaatsgevonden. Hierdoor is onze inschatting dat de herverdeeleeffecten in alle scenario's beperkt kunnen zijn.

- Het risico op herverdeeleeffecten is het grootst als het collectieve deel van het werkpakket groter wordt en voor de collectieve taken een verdeelsleutel wordt gekozen die afwijkt van de huidige verdeelsleutels. Dit speelt met name bij scenario 4.

Bedrijfsvoering

De impact van de scenario's op de systemen en werkprocessen, formatie, bedrijfscultuur en financiën staat hieronder.

Systemen en werkprocessen

- **Outputfinanciering:** outputfinanciering stelt hoge systeemeisen. De inrichting en betrouwbaarheid van bedrijfsvoeringprocessen als PDC, kengetallen, KPI's, tijdschrijven en partnerrapportages zit nog niet op het vereiste niveau. Technisch is het mogelijk om tot een goede systeeminrichting en -koppeling te komen. Dit vereist wel de nodige inspanningen.
- **Financiering van ureninzet:** de druk om systemen te herijken is lager dan bij outputfinanciering. Dit lijkt een voordeel, maar de behoefte aan betrouwbare sturingsinformatie is (los van de financieringswijze) groot.
- **Basistaken op input:** dit scenario stelt lage systeemeisen voor de collectieve milieutaken. Op deze taken is het theoretisch zelfs mogelijk om te stoppen met tijdschrijven. Dit geldt niet voor de bouwtaken waar outputfinanciering het uitgangspunt is.

Formatie

Bij andere OD's is de formatie uitgebreid als gevolg van de invoering van outputfinanciering. ODRA kan voortbouwen op de structuur die

in het kader van de bestaande outputsturing reeds is ingericht. Het afstappen van het huidige hybride systeem van financiering en de verschillende afspraken met partners leidt daarnaast op termijn tot een vereenvoudiging van de bedrijfsvoering. De inschatting is dat er op structurele basis geen of beperkt extra inzet nodig is voor welke financieringsvorm dan ook.

Bedrijfscultuur

- **Outputfinanciering:** het belang van interne sturing op productie neemt toe. Het management beoordeelt of de productie op schema ligt, wat de kwaliteit daarvan is en wie daaraan bijdraagt. Deze manier van werken vraagt om een cultuurverandering. Niet alle medewerkers zullen deze ontwikkeling als prettig ervaren. ODRA zal in het implementatietraject nadrukkelijk aandacht moeten besteden aan cultuuraspecten en medewerkers moeten meenemen in dit traject.
- **Financiering van ureninzet:** de impact op de bedrijfscultuur is anders dan bij outputfinanciering. Het management heeft een externe prikkel om te sturen op de omvang van de ureninzet en in mindere mate op de efficiëntie daarvan. Voor medewerkers verandert er in de huidige manier van werken weinig.
- **Basistaken op input:** de prikkel om te sturen op producten en uren is in dit scenario minder groot dan in de andere scenario's. Er is meer ruimte om een expertmatige en risico-gestuurde afweging te maken over de inzet van mensen en middelen. Voor medewerkers ontstaat er minder "productiedruk".

Financieel: onderhanden werk

- **Maximale outputfinanciering:** producten die aan het eind van het jaar nog niet zijn afgerond vertegenwoordigen een waarde. Bij de realisatie in 2017 betrof dit 22% van het totaal aantal producten

waar aan gewerkt is. Er zijn verschillende mogelijkheden om hiermee om te gaan (zie paragraaf 4.1). ODRA zal hier in de uitwerkingsfase een keuze in moeten maken.

- **Beheerste outputfinanciering:** in dit scenario krijgt ODRA ook te maken met de waardering van onderhanden werk. De impact ervan is alleen kleiner. Langlopende trajecten (> 1 jaar) doen zich meer voor bij producten die niet veel worden afgenomen. Deze worden bij beheerste outputfinanciering op uren afgerekend.
- **Financiering van ureninzet:** de partners betalen voor de gerealiseerde uren. De producten die nog niet zijn afgerond vertegenwoordigen geen financiële waarde.
- **Basistaken op input:** de bijdrage van partners voor de collectieve milieutaken is in de begroting vastgesteld. De producten die nog niet zijn afgerond vertegenwoordigen geen financiële waarde.

Financieel: risico's en weerstandsvermogen

- **Outputfinanciering:** bij iedere vorm van outputfinanciering krijgt ODRA te maken met prijs- en efficiencyverschillen. Er ontstaat een efficiencyverschil als er meer of minder producten worden geleverd dan verwacht. Er ontstaat een prijsverschil als de werkelijke kostprijs per product afwijkt van de vooraf berekende kostprijs. Kenmerkend voor het scenario van maximale outputfinanciering is de relatief grote kans op prijsverschillen, aangezien niet voor alle producten het kengetal betrouwbaar is vast te stellen. ODRA kan efficiency- en prijsrisico's op dit moment maar voor een beperkt deel in de eigen organisatie opvangen. Op dit moment is het weerstandsvermogen (algemene reserve en onvoorzien) van ODRA kleiner dan 2% van de omzet. Dit betekent dat ODRA een aantal jaren met een risico-opslag moet werken om voldoende weerstandsvermogen op te bouwen.

Andere OD's die outputfinanciering hebben ingevoerd, hanteren in de regel een weerstandsvermogen tussen de 5% en 10%.

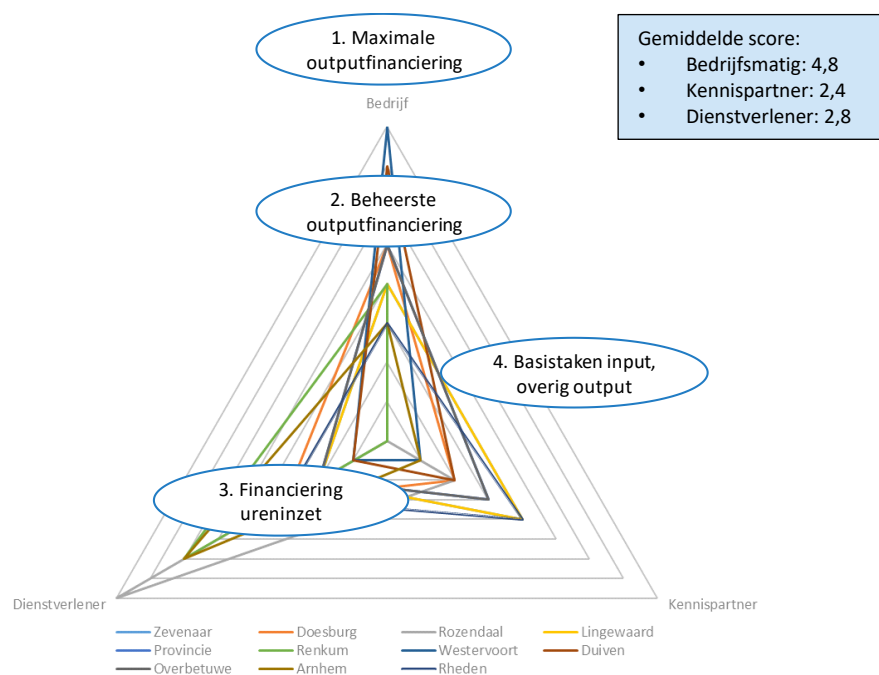
- **Financiering van ureninzet:** het risico op prijs- en efficiencyverschillen is vergelijkbaar als in de huidige situatie.
- **Basistaken op input:** het risicoprofiel voor ODRA is voor de milieutaken in dit scenario gelijk als in de huidige situatie. De inkomsten staan voor de collectieve taken vast. Bij over- en onderschrijdingen in de productie wordt er geprioriteerd.

Implementatie

- **Outputfinanciering:** de invoering van outputfinanciering heeft een forse impact op de bedrijfsvoering en cultuur van ODRA. Systemen moeten opnieuw ingericht, beter aan elkaar worden gekoppeld en de zakelijke, productiegerichte manier van werken moeten in de sturing (management) en gedrag (medewerkers) worden verankerd. Ook van partners wordt een andere manier van sturing verwacht.
- **Financiering van ureninzet:** om meer grip te krijgen en de sturing te verbeteren is een vergelijkbaar traject nodig als bij outputfinanciering. De druk (noodzaak) is echter minder groot. Het scenario lijkt op het huidige financieringsmodel. .
- **Basistaken op input:** om meer grip te krijgen en de sturing te verbeteren is een vergelijkbaar traject nodig als bij de invoering van outputfinanciering. Echter ook hier geldt dat de druk (noodzaak) om de bedrijfsvoering aan te passen minder groot is. Voor de financiering volstaat een gezamenlijk traject (partners en ODRA) om te bepalen welke producten en diensten onder het collectieve milieutakenpakket vallen en om een verdeelsleutel te bepalen op basis waarvan de taken worden afgerekend.

6.4 Samenhang toekomstbeeld en scenario's

Een sturings- en financieringsmodel sluit idealiter aan bij de missie, visie en strategie van de organisatie. In dat kader is aan de partners gevraagd om ODRA als organisatie te typeren en 10 punten te verdelen tussen: 1) een bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie, 2) een kennispartner en 3) een dienstverlener. De resultaten hiervan staan in paragraaf 3.2. In de onderstaande figuur is de samenhang tussen de vier scenario's voor financiering en het toekomstbeeld weergegeven.



Toelichting

- **Maximale outputfinanciering** is een scenario waarbij alle kosten op basis van productie worden afgerekend. Dit financieringsmodel sluit aan bij het toekomstbeeld van een bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie.
- **Beheerste outputfinanciering** past bij het toekomstbeeld waarbij een bedrijfsmatige uitvoering dominant is. Het scenario is echter minder extreem en kent minder bedrijfsmatige risico's dan scenario 1. Het biedt bij producten die niet veel voorkomen ruimte voor maatwerk.
- **Financiering van ureninzet** biedt veel mogelijkheden om maatwerkafspraken te maken met individuele deelnemers. De financieringsstructuur biedt weinig mogelijkheden voor de partners om collectief te sturen op de verhouding kosten, kwaliteit en productie. Het scenario staat daarmee dicht bij het toekomstbeeld van de dienstverlener.
- **Basis op input, overig output:** het scenario kenmerkt zich door collectiviteit en solidariteit voor de verplicht ingebrachte basistaken. De begrotingszekerheid die hiermee wordt verstrekt biedt ruimte voor expertmatige afwegingen en dat sluit goed aan bij het toekomstbeeld van de kennispartner. In dit scenario geldt outputfinanciering voor de facultatief ingebrachte taken. Dit betreft circa 50% van de totale inzet. Vandaar dat dit scenario halverwege op de as tussen bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie en kennispartner is geplaatst.

7 Advies

Vooraf

- Een bewuste keus over het te hanteren financieringsmodel is belangrijk. Echter het belang ervan moet ook niet worden overschat. Uiteindelijk gaat het om een verdeelsystematiek: alle kosten van ODRA moeten linksom of rechtsom worden verdeeld over de partners.
- Het is belangrijk om onderscheid te blijven maken tussen sturing en financiering. ODRA werkt al volledig op output*sturing* en dat blijft ook zo.
- Ongeacht de keus voor één van de vier financieringsscenario's zal ODRA de kwaliteit van de bedrijfsvoeringprocessen moeten verbeteren. Hiermee neemt het inzicht toe en krijgen management, bestuur en partners meer (bij)stuurmogelijkheden.
- Uit de analyse in hoofdstuk drie volgt dat ODRA de tevredenheid onder partners kan verhogen door gericht te investeren in transparantie (betere en tijdige rapportages), kennisuitwisseling en een pro-actieve communicatie richting raden, partners en klanten (bewoners en bedrijven).
- Hoewel een trend naar outputfinanciering zichtbaar is, hebben andere Omgevingsdiensten in het land, uiteenlopende keuzes gemaakt. Alle financieringsmodellen komen voor en geen enkele Omgevingsdienst heeft volledige outputfinanciering ingevoerd. Het landelijke beeld wijst uit dat ieder model zijn eigen plussen en minnen heeft. Er is niet één model het beste.

Scenario 2 sluit aan bij de wensen van partners

Draagvlak voor een financieringsmodel is essentieel. Het zorgt ervoor dat de gesprekken binnen het bestuur en met partners vooral kunnen gaan over de inhoud en kwaliteit van de uitvoering.

Onze inschatting is dat scenario 2, beheerste outputfinanciering, het meest tegemoet komt aan de wensen van partners. Hierbij voeren we de volgende argumenten aan:

- Outputfinanciering is afgesproken in het bedrijfsplan en sluit aan bij de centrale lijn die wordt gehanteerd binnen het Gelders Stelsel.
- Een meerderheid van de partners wil zelf kunnen sturen op de productie en de kosten die zij voor de dienstverlening betalen. Slechts enkele partners hebben in de gesprekken aangegeven dat zij solidariteit in de financiering belangrijk vinden.
- Een meerderheid van de partners verwacht een positief effect van outputfinanciering op transparantie en productiviteit van de bedrijfsvoering van ODRA. Andere Omgevingsdiensten, die voor een deel van het werkpakket overgestapt zijn op outputfinanciering, geven aan dit effect in de praktijk ook te merken.
- Alle deelnemers hechten aan begrotingszekerheid. Bij beheerste outputfinanciering zijn de risico's lager dan bij maximale outputfinanciering. Tegelijkertijd kan in scenario 2 het grootste deel van het werkpakket (meer dan 70% van de totale omzet) op outputfinanciering worden gezet. Ten opzichte van maximale outputfinanciering is dit naar verwachting slechts circa 10-15% minder. Als na verloop van jaren er meer ervaring wordt opgedaan met kengetallen en kostprijzen, dan kan mogelijk een groter deel van de productie op output worden afgerekend.

Overweeg scenario 4 serieus

Voor de regionale samenwerking en borging van een gezamenlijk basiskwaliteitsniveau op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving is scenario 4 (basis op input, overig op output) in onze ogen een interessant model. In dit scenario zijn partners solidair met elkaar voor de gezamenlijk ingebrachte milieutaken. Dit sluit aan bij het level playing field dat de wetgever voor de verplichte basistaken beoogd. Het scenario biedt de door partners gewenste begrotingszekerheid en daarnaast ook ruimte voor outputsturing- en financiering op de aanvullend ingebrachte taken. Dit aanvullende werkpakket is binnen dit scenario substantieel en bedraagt in omzet circa 50% van het totale werkpakket.

Gebruik 2019 als overgangsjaar

Belangrijke voorwaarde om over te kunnen stappen op outputfinanciering conform scenario 2 of de mix van input- en outputfinanciering conform scenario 4 is dat de bedrijfsvoering op orde moet zijn.

Onze inschatting, op basis van de bedrijfsvoeringanalyse in hoofdstuk 4, is dat invoering mogelijk is, maar dat in de bedrijfsvoering wel de nodige aanpassingen nodig zijn. Er moet veel gebeuren om producten en diensten te beschrijven en systemen en werkprocessen aan te passen. Bijlage 1 bevat de hoofdlijnen van het implementatieplan. Een realistisch scenario is een start met ingang van 1 januari 2020. Wij adviseren het bestuur van ODRA in september 2019 te bezien of implementatie van het nieuwe financieringsmodel ver genoeg is vergevorderd om invoering per 1-1-2020 te kunnen doorzetten.

Voor het overgangsjaar 2019 adviseren wij om te kiezen voor een financiering op basis van de huidige afrekensystematiek, maar zonder historisch gegroeide afspraken (uitgangspunt 1, paragraaf 5.2). Dit is in de bedrijfsvoering het gemakkelijkst om door te voeren.

Blijf werken met een integraal uurtarief, inclusief overhead

In het standaard scenario (1A) wordt de overhead verdisconteerd in het uurtarief. Alternatief is de kosten voor de overhead via een vaste verdeelsleutel te verdelen (1B).

Ons advies is te kiezen voor de standaard variant (1A). Hiermee ontstaat een reëel beeld van de integrale kosten van ODRA. Daarnaast is er een directe relatie tussen producten en kosten. Hiermee ontstaat er noodzaak bij ODRA om de overhead af te bouwen als de productie afneemt. Het omgekeerde effect ontstaat als partners besluiten meer producten af te nemen.

Reken innovatiekosten collectief af

In het geval het bestuur van ODRA middelen vrijmaakt voor innovatie en kwaliteitsontwikkeling zijn er twee financieringsvarianten. In het standaard scenario worden kosten voor innovatie verdisconteerd in het uurtarief (2A). Alternatief is de kosten voor innovatie apart inzichtelijk te maken en via een vaste verdeelsleutel te verdelen (2B). Ons advies is te kiezen voor variant 2B. Bij een apart innovatiebudget, wordt er apart verantwoording afgelegd over de besteding ervan, waardoor er een prikkel ontstaat om het geld effectief in te zetten. Aangezien op voorhand niet duidelijk is wie er profiteert van eventuele resultaten wordt geadviseerd innovatie als een collectieve taak aan te merken en via een vaste verdeelsleutel te verdelen over de partners.

Bijlage 1: Implementatie

In de scenario's 1, 2 en 4 is er in meer of mindere mate sprake van outputfinanciering. In deze bijlage treft u een beschrijving op hoofdlijnen aan van het benodigde implementatietraject om een model van outputfinanciering in te voeren.

Uitgangspunten

- Om over te kunnen gaan naar een systeem van outputfinanciering is het een randvoorwaarde dat de er betrouwbaar wordt geregistreerd en de informatievoorziening op orde is.
- Draagvlak onder de partners voor het model is essentieel. Kies bij de implementatie voor een transparant proces met inbreng van partners.
- Een ander financieringsmodel leidt ook tot andere sturingsmechanismen en heeft invloed op de cultuur van de organisatie. Het is belangrijk hiervoor aandacht te hebben in het implementatietraject.

Scope

- Bij ODRA lopen momenteel reeds twee trajecten om de basis op orde te brengen en de control te verbeteren. Zij richten zich op de invulling van de randvoorwaarden.
- De scope van het implementatietraject richt zich op de implementatie van het sturings- en financieringsmodel, ofwel: het bepalen van kengetallen, kostprijzen, verdeelsleutels en het vastleggen van spelregels en sturingsmechanismen.

Activiteiten

Hieronder staat per activiteit in welk traject deze activiteit wordt opgepakt. Betreft het een onderdeel van de basis op orde dan staat er een (B) achter de activiteit, bij control op orde een (C). Betreft het de implementatie van het sturing- en financieringsmodel, dan staat er een (F) achter de activiteit.

1. Herijken PDC

- Beschrijven producten en diensten ipv activiteiten (F)
- Kwaliteit scherp definiëren (F)

2. Opschonen coderingen in de administraties

- Bepalen informatiebehoefte stakeholders: bestuur ODRA, partners, management, control & advies, gebruikers (C)
- Eenduidig coderen van producten en diensten voor inrichting financieel pakket, zaakstelsel en tijdschrijven (B)

3. Inrichten pakketten

- Nieuwe coderingen en producten en diensten opnemen in financieel pakket, zaakstelsel en tijdschrijven (B)
- Bouwen standaard managementoverzichten en toetsen of deze aansluit op de informatiebehoefte (C).
- Instructie gebruikers (B).

4. Bepalen kengetallen, productprijzen en verdeelsleutels

- Analyseren PDC producten en diensten, bepalen omvang en betrouwbaarheid (F)
- Bepalen kengetal, productprijs en verdeelsleutel (F)
- Vaststellen kengetal, productprijs en verdeelsleutel (F)
- Bepalen methodiek onderhanden werk (F)

5. *Bepalen spelregels en sturing*

- Bepalen spelregels sturing- en financieringsmodel, inclusief afspraken over vangnetopties (F).
- Doorrekenen financiële effecten op basis van werkprogramma voor deelnemers (F).
- Vastleggen methodiek voor bepalen kostprijs en het financieringsmodel in (een bijlage van) de financiële verordening (F)
- Training van partners, het bestuur, het MT en medewerkers. Per stakeholder ingaan op rol, beschikbare informatie, bijstuurmogelijkheden en risico's (F)

6. *Vinger aan de pols*

- Toets periodiek de kwaliteit van de inrichting van systemen, de kwaliteit van tijdschrijven en de betrouwbaarheid van managementinformatie (B) (C)
- Toets in september 2019 of aan de randvoorwaarden is voldaan, voordat wordt overgegaan tot het nieuwe model. (F)
- Evalueer na het eerste jaar van invoering van het financieringsmodel hoe het loopt (F)

Projectmatige aanpak

De invoering van een nieuw financieringsmodel kost de nodige voorbereidingstijd. Wij adviseren dit projectmatig aan te pakken. ODRA hanteert een vaste methodiek bij de aanpak van projecten. Deze kan ook voor dit traject gevolgd worden.

In de vaste methodiek wordt gestart met een projectopdracht waarbij o.a. wordt aangegeven wat de scope van het project is, welke stappen worden gevolgd en welke medewerkers hiervoor

worden ingezet, inclusief een raming van benodigde externe expertise.

Planning

Voor het sturing- en financieringsmodel is de volgende planning voorzien:

- Zomer / najaar 2018: keus sturing- en financieringsmodel
- Najaar 2018: vaststellen projectopdracht sturing- en financieringsmodel.
- Eerste helft 2019: uitwerking activiteiten
- Tweede helft 2019: besluitvorming, go - no go
- 2020: start nieuw financieringsmodel

Meer informatie:

Buiten organisatieadvies

+31 26 – 20 51 350

contact@buitenorganisatieadvies.nl

www.buitenorganisatieadvies.nl

buiten
organisatieadvies