

Datum : 11 juli 2018
Aan : Algemeen Bestuur
Aard voorstel : Ter kennisname
Agendapunt : 6
Van : Dagelijks Bestuur
Portefeuillehouder : De heer G. Stoffels
Aantal bijlagen : geen

VOORSTEL

Onderwerp: uren voor ondersteuning primair proces

Voorstel:

1. Kennismaken van de uitgangspunten inzake uren 'ondersteuning primair proces' inclusief de gevolgen hiervan op:
 - a. de tussentijdse voortgangsrapportages (per deelnemer)
 - b. de facturatie van uren 'ondersteuning primair proces' in 2018
 - c. de (ontwerp)begroting 2019 en de herziene begroting 2018
 - d. de (concept) werkprogramma's 2019

1. Inleiding / Aanleiding

Begin 2018 zijn voor het uitvoeringsjaar 2017 de uren 'ondersteuning primair proces' aan de gemeentelijke deelnemers van de ODBN in rekening gebracht. Reden hiervoor is dat dit type uren nog niet volledig was doorbelast, terwijl deze uren (die een duidelijke relatie met het primaire proces kennen) wel declareerbaar zijn. De provincie heeft een dergelijke factuur niet ontvangen, omdat met de provincie al eerder was afgesproken dat uren die direct gerelateerd zijn aan het primair proces ten laste van het provinciaal werkprogramma mogen worden gebracht.

De afgelopen jaren is tevens gebleken dat de ODBN de (bestuurlijk) vastgestelde norm van 1.350 declareerbare uren per fte in het primaire proces niet wist te realiseren. Dit is mede veroorzaakt door het niet volledig in rekening brengen van de uren die direct ondersteunend zijn aan het primaire proces.

2. Beoogd effect / Doel

Met dit voorstel willen we toelichten en onderbouwen waarom tot bovenstaande aanpak is overgegaan. Tevens wordt een definitie voor uren 'ondersteuning primair proces' gepresenteerd en wordt in beeld gebracht hoe dergelijke uren zich verhouden tot uren 'overhead'.

Daarnaast wordt ingegaan op de gevolgen voor:

- de tussentijdse voortgangsrapportages (per deelnemer)
- de facturatie van uren 'ondersteuning primair proces' in 2018
- de (ontwerp)begroting 2019 en de herziene begroting 2018
- de (concept) werkprogramma's 2019

3. Toelichting

Verrekenen uren 'ondersteuning primair proces'

De grondslag voor het verrekenen van deze uren ligt in de vastgestelde Gemeenschappelijke Regeling ODBN.

In de daar vastgestelde definities over landelijke basistaken en verzoektaken wordt gesproken over *“taken op het terrein van de vergunningverlening, toezicht en handhaving ten behoeve van de deelnemers, alsmede coördinerende en afstemmende taken”*. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat het om ‘meer’ gaat dan enkel de werkzaamheden in het primair proces.

Ondersteunend aan de oprichting van de ODBN is in 2012 een bedrijfsplan opgesteld waarin is gepoogd uitgangspunten vast te stellen over de inrichting van de (toen nog) te vormen ODBN. In dit plan is ook nadrukkelijk aandacht geschonken aan kentallen voor de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving en aan het (te ontwikkelen) level playing field. Van dit bedrijfsplan blijken verschillende versies in omloop te zijn; met als gevolg verschillende interpretaties over de kentallen. Daarnaast zijn de kentallen niet smart gedefinieerd en worden er geen harde uitspraken over uren die direct en indirect ondersteunend zijn aan het primaire proces.

Er is een externe review uitgevoerd op de oorzaken van het tekort op de jaarrekening 2017 van de ODBN. Een van de meest in het oog springende conclusies was dat de tarieven van de ODBN niet kostendekkend zijn. Anders gesteld: de ODBN doet zichzelf tekort door niet volledig alle daarvoor in aanmerking komende werkzaamheden aan haar deelnemers door te belasten. Daarnaast is gebleken dat de lasten niet volledig worden gedekt door de baten. Of anders gesteld: de ODBN hanteert niet-kostendekkende tarieven.

Dit alles leidt er toe dat de ODBN haar koers op dit onderwerp gaat bijstellen en hierover klare wijn wil schenken naar haar deelnemers; zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Definities

De verschillende beelden en interpretaties die de afgelopen jaren zijn ontstaan zijn deels te verklaren door onvoldoende scherpe definities. De ‘ondersteuning primair proces’ bestaat uit de volgende componenten:

- Intake en registratie dossiers deelnemers
- Afhandeling en verzending dossiers deelnemers
- Algemene werkzaamheden en coördinatie t.b.v. werkprogramma deelnemers

Het gaat hierbij om administratieve en coördinerende werkzaamheden van functionarissen die niet in het primair proces werkzaam zijn, maar wel werkzaamheden daarvoor verrichten. Hierbij wordt een nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen administratieve en coördinerende werkzaamheden die wél of juist niet gekoppeld kunnen worden aan een van de deelnemers.

Als een dergelijke relatie niet bestaat, dan komen deze uren (en de daarmee gepaard gaande kosten) niet op het conto van een van de deelnemers. Deze uren maken onderdeel uit van de overhead.

Voortgangsrapportages (per deelnemer) 2018

Onlangs zijn de (concept) voortgangsrapportages voor de 17 deelnemers van de ODBN opgesteld en beschikbaar gesteld. Voor de gemeenten geldt daarbij dat de uren ‘ondersteuning primair proces’ slechts gedeeltelijk in de afzonderlijke werkprogramma’s 2018 zijn opgenomen; dit betreft enkel de coördinatie-uren. Deze zijn geraamd op 65 uur + 1% van de uren uit het werkprogramma en maken onderdeel uit van de gemeentelijke werkprogramma’s.

De uren voor intake, registratie, afhandeling en verzending maken geen onderdeel uit van de werkprogramma's die door de gemeenten zijn opgedragen.

In de gemeentelijke voortgangsrapportages worden alle verschillende soorten uren voor 'ondersteuning primair proces' afzonderlijk gepresenteerd. Het effect van deze niet geraamde uren op de uitputting van het programma wordt duidelijk in beeld gebracht.

Indien het volledige programma van een gemeente wordt gerealiseerd zal dit mogelijk leiden tot een hogere uitputting van uren dan was geraamd, omdat het grootste deel van de uren 'ondersteuning primair proces' geen onderdeel uitmaakt van het werkprogramma. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een deel van het programma is gebaseerd op kengetallen en afgerekend wordt op basis van feitelijk gemaakte uren. Een dergelijke urenoverschrijding (en daarmee van de kosten) dient door de betreffende deelnemer te worden opgevangen door het beschikbaar stellen van een aanvullend budget.

Ter toelichting; het is voor de ondersteuning primair proces zeer omslachtig om rechtstreeks te boeken op individuele zaken. Dit is enorm intensief en zal tot veel hogere kosten leiden. Er wordt door ondersteuning wel geboekt per deelnemer. Per deelnemer is dus wel duidelijk hoeveel uren er feitelijk zijn besteed aan werkzaamheden.

Voor de provinciale voortgangsrapportage geldt dat de uren 'ondersteuning primair proces' samen met de uren van het primair proces rechtstreeks landen op het betreffende gedeelte van het provinciaal werkprogramma. Omdat bij de provincie op voorhand rekening is gehouden met de uren voor 'ondersteuning primair proces' geldt daar niet dat deze uren zorgen voor een druk op de beschikbaar gestelde middelen.

Facturatie werkprogramma's in 2018

In de vastgestelde DVO (dienstverleningsovereenkomst) is bepaald dat voor wat betreft de landelijke basistaken facturatie via bevoorschotting plaatsvindt (in 3 termijnen van 35%, 35% en 30%).

Voor de verzoektaken geldt de principeafpraak dat deze maandelijks gefactureerd worden op basis van de daadwerkelijk bestede uren.

De praktijk is echter weerbarstiger dan de uitgangspunten uit de DVO. Reden hiervoor is dat het de afgelopen jaren niet is ingezet op een zuiver onderscheid te maken in de gemeentelijke werkprogramma's tussen de basistaken en verzoektaken.

Dit wordt enerzijds vooral veroorzaakt door de niet-actuele inrichtingenbestanden waardoor niet volledig duidelijk is welke inrichtingen onder werkzaamheden basistaken vallen en welke niet.

Inmiddels zijn er 2 succesvolle pilots afgerond om deze bestanden op orde te brengen. Dit heeft een positief effect op de andere gemeentelijke deelnemers, waardoor deze bestanden steeds betrouwbaarder worden en blijven. Anderzijds dient naast de actualisatie nog een juiste indeling in bedrijfstype (basistaak c.q. niet-basistaakbedrijf en B,B+...) in het bedrijvenbestand plaats te vinden.

Tegen bovenstaande achtergrond is er voor gekozen om voor wat betreft de gemeentelijke basistaken inclusief de 'VTH-verzoektaken' voorschotnota's op te stellen en te versturen.

In lijn met de DVO worden de gemeentelijke 'overige verzoektaken' op regiebasis (maandelijks, achteraf) in rekening gebracht. Hetzelfde geldt voor gemeentelijke (verzoek)taken aanvullend op het werkprogramma.

Met de provincie is afgesproken dat het volledige werkprogramma via voorschotnota's (35%, 35% en 30%) zal worden gefactureerd. Enkel de provinciale verzoektaken aanvullend op het werkprogramma worden op regiebasis (maandelijks, achteraf) gefactureerd.

Voor alle deelnemers geldt dat er een nacalculatie plaats zal vinden voor de kosten die middels bevoorschotting in rekening zijn gebracht. Afhankelijk van de uiteindelijke realisatie van het werkprogramma leidt dit tot een debet of credit einddeclaratie.

Naast de te verwachte uren voor de 'overige verzoektaken' zijn ook de uren voor 'algemene werkzaamheden' (de coördinatie-uren) niet meegenomen in de basis voor de bevoorschotting. Voor de eerste categorie uren was dit ook zo bedoeld, voor de tweede categorie is dat niet het geval. Bij de op te stellen einddeclaratie over het werkprogramma 2018 zal dit echter worden rechtgezet.

Er is door de ODBN bewust voor gekozen om dit niet tussentijds bij te stellen door een wijziging in de voorschotbedragen, omdat dit naar verwachting veel (onnodige) vragen zal oproepen.

Voor gemeentelijke deelnemers geldt dat naast het bovenstaande ook de uren voor 'ondersteuning primair proces' gaan leiden tot hogere kosten dan in de werkprogramma's zijn opgenomen. Dit omdat, zoals toegelicht, deze uren nog geen onderdeel uitmaken van de opgestelde voorschotnota's voor de gemeenten.

Daarnaast geldt, zowel voor gemeenten als voor de provincie, dat over 2018 ook nog rekening moet worden gehouden met een 'naheffing' vanwege hogere tarieven. De huidige tarieven zijn immers niet-kostendekkend, maar op dit moment is nog niet duidelijk hoe hoog de verschillende tarieven voor 2018 wél zouden moeten zijn. Naar verwachting is dit inzicht pas na de zomer beschikbaar. Dit is ook al schriftelijk aan de deelnemers kenbaar gemaakt.

De (ontwerp)begroting 2019 en de herziene begroting 2018

De ODBN belast op verschillende manieren kosten door aan haar deelnemers; enerzijds via de uren en anderzijds via de tarieven. In de begroting wordt daar als volgt mee omgegaan:

De declarabele **uren** zijn uren die direct gerelateerd kunnen worden aan een werkprogramma (of een aanvullende opdracht buiten het werkprogramma) van een deelnemer. Het grootste deel daarvan wordt gerealiseerd door medewerkers die werkzaam zijn in het primair proces; bijvoorbeeld vergunningverleners en toezichthouders.

De kosten van medewerkers uit het primaire proces worden in principe doorbelast via de uren die deze medewerkers verantwoorden op de verschillende werkprogramma's.

Daarnaast is het mogelijk dat medewerkers die werkzaam zijn bij een ondersteunende afdeling eveneens uren declareren (naar analogie van de medewerkers in het primaire proces).

De werkzaamheden die worden uitgevoerd zijn dus bepalend, en niet het type afdeling. Ook deze uren worden doorbelast via de verantwoording op de verschillende werkprogramma's.

Uren van medewerkers die niet gerelateerd worden aan werkprogramma's van deelnemers maken onderdeel uit van de overheadkosten. Deze worden via (een opslag in het) tarief verrekend.

Het **uurtarief** bestaat in hoofdlijnen uit 2 componenten; de salariskosten van de medewerkers in het primair proces en een opslag voor de overhead. Deze opslag wordt bepaald door de totale kosten van de overhead te delen door het totaal aantal geraamde uren.

Onderstaande tabel is daarmee de essentie van de op te stellen begroting 2019 (*fictieve cijfers*):

gemiddelde uurtarieven	primair	overhead	totaal
lasten ODBN (bedragen x 1.000)	€ 18.000	€ 6.000	€ 24.000
aantal declarabele uren	200.000	200.000	200.000
gemiddeld uurtarief	€ 60	€ 30	€ 90

Op basis van de over 2017 in rekening gebrachte uren 'ondersteuning primair proces' en de gerealiseerde hoeveelheid uren in de eerste 4 maanden van het lopende jaar wordt in de begroting gerekend met 15.000 uren 'ondersteuning primair proces' voor de gemeentelijke deelnemers. Afgezet tegen de van circa 100.000 uren op jaarbasis van alle gemeentelijke werkprogramma's komt dit neer op een surplus van 15% ten opzichte van deze werkprogramma's.

De gemeentelijke werkprogramma's kennen, los van de indeling naar basis- en verzoektaken, een indeling in 3 categorieën.

De 15.000 extra uren wegens 'ondersteuning primair proces' worden in de (ontwerp)begroting als volgt opgenomen:

- 40% Vergunningverlening
- 30% Toezicht & handhaving
- 30% Overige verzoektaken (in werkprogramma, niet VTH-milieugerelateerd)

Voor de goede orde:

De afrekening van alle uren, dus ook van 'ondersteuning primair proces', vindt plaats op basis van de werkelijk gerealiseerde uren tegen functietarief van medewerker in kwestie!

De concept werkprogramma's 2019 gemeentelijke deelnemers

Voor wat betreft de op te stellen werkprogramma's 2019 is het zowel voor de deelnemers als voor de ODBN van belang dat op eenduidige wijze wordt omgegaan met gelijksoortige werkzaamheden en dus ook met de uren voor 'ondersteuning primair proces'. Voor wat betreft de landelijke basistaken kan en mag er geen sprake zijn van verdringing door de ondersteunende uren op de primaire uren. Beide categorieën dienen onderdeel uit te maken van de op te stellen werkprogramma's. De uitgangspunten van de ODBN, zoals verwoord in deze notitie, zijn hierbij bepalend c.q. leidend.

Voor de verzoektaken ligt dit, in principe, anders; bij dit type werkzaamheden staat het iedere deelnemer vrij om deze op te dragen aan de ODBN óf om deze in eigen beheer uit te voeren. Indien een deelnemer er voor kiest om deze werkzaamheden bij de ODBN onder te brengen, committeert deze deelnemer zich daarbij aan de uitgangspunten van de ODBN. Het beschikbare budget van de deelnemer voor de verzoektaken kan derhalve niet het leidend principe zijn.

Om tot een zuivere indeling van basistaken versus verzoektaken te kunnen komen is het noodzakelijk dat deelnemers hun inrichtingenbestand op orde hebben. Zonder dit inzicht is het niet mogelijk om te duiden welke werkzaamheden thuishoren in de basistaken en welke in de verzoektaken. Zonder dit inzicht is het nauwelijks mogelijk dat gemeenten het volume van de verzoektaken neerwaarts bijstellen. Dit kan dan enkel voor de categorie 'overige verzoektaken' en niet voor de 'VTH-verzoektaken'. Dit verandert pas op het moment dat het inrichtingenbestand op orde en gecodeerd is waardoor wel het zuivere onderscheid te maken is tussen basistaken en verzoektaken.

4. Consequenties bedrijfsvoering

4.1 Financiën

De wijze waarop wordt omgegaan met de uren 'ondersteuning primair proces' heeft diverse gevolgen, zoals beschreven in deze notitie. De exacte financiële gevolgen zullen duidelijk worden in de nog op te stellen (ontwerp)begroting 2019 en de herziene begroting 2018.

4.2 HRM

Niet van toepassing

4.3 Informatiemanagement

Niet van toepassing

4.4 Communicatie

Op 12 juni is dit onderwerp in de RSP-vergadering aan de orde gesteld. Dit ter toelichting van de nieuwe aanpak van de ODBN. Vragen hierover zijn beantwoord en de daar gebruikte presentatie is inmiddels verstrekt aan de deelnemers. Op 25 juni is dit thema voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. Hierbij is, in lijn met het bovenstaande, afgesproken dat dit onderwerp ter kennisname zal worden gebracht aan het Algemeen Bestuur.

	N.v.t.	Akkoord	Opmerking
Openbaarheid		X	

5. Proces / Vervolg

De gevolgen van de nieuwe werkwijze zal landen in de 1^e herziening van de begroting 2018 en de ontwerp-begroting 2019.

Traject	Datum	Conform	Advies / Besluit
Behandeling OR / GO			
Behandeling DB	25/6		
Behandeling RSP	12/6		
Behandeling AB	11/7		

6. Bijlage(n)

- Niet van toepassing

Aldus besloten in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Brabant Noord in haar vergadering van 11 juli 2018 te Heesch.

de secretaris,

de voorzitter,

J.A.J. Lenssen

J. van der Schoot