

Notitie Prestatiegericht financieren

december 2016

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	3
INLEIDING	4
1. Bestuurlijke tekst wijziging financiering OD NZKG	5
2. Werken met PGF in de praktijk	8
2.1 De uitvoeringsovereenkomst opstellen	8
2.2 Bepalen uniform uitvoeringsniveau	10
3. Financiële effecten PGF	12
3.1 Financiële verschil tussen PGF en de DVO's 2016	12
3.2 Efficiency OD NZKG en effect op het tarief	13

SAMENVATTING

Bij de oprichting van de OD NZKG is door de vier Fouding Fathers (Provincie Noord-Holland, gemeenten Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer) gestart met een lump sum financiering, waarbij ingebrachte taken, mensen en middelen werden vastgelegd. Binnen de lump sum wordt niet afgerekend op basis van de geleverde prestatie. Voor deze financiering is bewust gekozen zodat de OD NZKG zich in de eerste jaren kon richten op de inrichting van de organisatie en het continueren van de productie. Afgesproken werd om deze lump sum financiering na twee jaar te vervangen door een financiering die recht doet aan de individuele productie en prestaties voor de opdrachtgevers. Per 1 januari 2017 kan nu, na bestuurlijk geaccordeerd uitstel, worden overgaan op deze prestatiegerichte financiering (PGF). Deze nieuwe financieringssystematiek is transparant, elke partner betaalt zijn eigen producten en naar rato mee aan gemeenschappelijke taken. De kwaliteit van de producten is uniform over het hele Noordzeekanaalgebied. Met deze stap wordt de aansturing van de OD NZKG meer inzichtelijk waardoor bestuurlijke ambities ook beter realiseerbaar zijn. De financiële effecten vanwege de invoering van PGF zijn per opdrachtgever verschillend. Voor de doorontwikkeling van PGF naar een stabiele begrotingsmethodiek zijn naar verwachting nog twee volle kalenderjaren praktijkervaring nodig.

Op 28 oktober 2015 heeft het Dagelijks Bestuur (DB) het kader (bestuurlijke besluitpunten) PGF vastgesteld als startpunt voor de verdere uitwerking van de pilot met de Haarlemmermeer en is ze akkoord gegaan met de planning. Werkende weg bleek echter dat ook andere opdrachtgevers dan Haarlemmermeer behoefte hadden aan verbreding van het traject. Daarom is er een kernteam met ambtelijke vertegenwoordiging van alle partijen samengesteld, dat de invulling van de PGF ter hand heeft genomen. In een periode van tien maanden is in acht gezamenlijke bijeenkomsten, gedeeltelijk voorbereidt met het ambtelijk kernteam, steeds verder invulling gegeven aan PGF. De afgelopen periode is verdieping gezocht in de totstandkoming van het uniforme uitvoeringsniveau en zijn met alle opdrachtgevers meerdere verificatiegesprekken geweest om de financiële consequenties van PGF te kunnen duiden. Tijdens de vergadering van het Dagelijks Bestuur van 24 juni 2016 is gevraagd naar een externe verificatie van de toen voorliggende cijfers en consequenties. Deze opdracht is in opdracht van de gezamenlijke provincie- en gemeentesecretarissen uitgevoerd door Twynstra Gudde (TG). De uitkomsten van het onderzoek door TG zijn onderschreven door alle partners. Op basis hiervan hebben de secretarissen op 12 oktober 2016 een advies geschreven aan het bestuur. Op 2 november 2016 vindt besluitvorming over PGF plaats in het Dagelijks Bestuur.

INLEIDING

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) staat voor de bewaking en bevordering van de veiligheid en kwaliteit van de fysieke leefomgeving in het Noordzeekanaalgebied en doet dat in opdracht van 8 gemeenten en 3 provincies. Vanuit die missie heeft de OD NZKG zijn kernwaarden benoemd. Bij die kernwaarden past een transparant en prestatiegericht sturings- en financieringssysteem (PGF) waarbij de opdrachtgever, binnen de meerjarig vastgestelde financiële kaders, kan sturen op inzet en beleidsmatige keuzes kan maken.

Door bedrijven en situaties op een gelijkwaardige manier te analyseren ontstaat voor alle opdrachtgevers een onderling vergelijkbaar beeld van de regio waar grote dan wel kleine inzet vereist is. In de financiering van de OD NZKG moet een reële verdeling van kosten, tariefdifferentiatie en transparantie in sturing en verantwoording ontstaan. Met de nieuwe prestatiegerichte financieringsmethodiek wil de OD NZKG aansluiten op de behoefte van de opdrachtgevers en meedenken bij ontwikkelopgaves. Uitgangspunt is dat er een transparante methodiek ontstaat voor zowel de opdrachtgevers als de OD NZKG waardoor een stabiele (financiële) situatie ontstaat. In deze notitie wordt de PGF methodiek uitgebreid toegelicht en uitgelegd.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 staat de bestuurlijke samenvatting die kan worden gebruikt om colleges en raden en staten te informeren. In hoofdstuk 2 wordt het werken met PGF in de praktijk toegelicht, waarbij de wijze van begroten, van kwaliteit naar kengetal, opstelling van uitvoeringsovereenkomst. In hoofdstuk 3 worden de financiële effecten toegelicht. In een aparte bijlage is de methodiek van het uniforme uitvoeringsniveau verder uitgewerkt.

1 Bestuurlijke tekst wijziging financiering OD NZKG

Samenvatting

Bij de oprichting van de OD NZKG is door de vier Fouding Fathers (Provincie Noord-Holland, gemeenten Amsterdam, Zaanstad, Haarlemmermeer) gestart met een lump sum financiering, waarbij ingebrachte taken, mensen en middelen werden vastgelegd. Binnen de lump sum wordt niet afgerekend op basis van de geleverde prestatie. Voor deze financiering is bewust gekozen zodat de OD NZKG zich in de eerste jaren kon richten op de inrichting van de organisatie en het continueren van de productie. Afgesproken werd om deze lump sum financiering na twee jaar te vervangen door een financiering die recht doet aan de individuele productie en prestatie voor de opdrachtgevers. Per 1 januari 2017 kan nu, na bestuurlijk geaccordeerd uitstel, worden overgaan op deze prestatiegerichte financiering. Deze nieuwe financieringssysteem is transparant, elke partner betaalt zijn eigen producten en naar rato mee aan gemeenschappelijke taken. De kwaliteit van de producten is uniform over het hele Noordzeekanaalgebied. Met deze stap wordt de aansturing van de OD NZKG meer inzichtelijk waardoor bestuurlijke ambities ook beter realiseerbaar zijn. De financiële effecten vanwege de invoering van PGF zijn per opdrachtgever verschillend. Voor de doorontwikkeling van PGF naar een stabiele begrotingsmethodiek zijn naar verwachting nog twee volle kalenderjaren praktijkervaring nodig.

Opgave in de regio vraagt om kwaliteit in de uitvoering

De ontwikkelingen in de regio, zoals de groei van de woningbouw, toename van hotels en evenementen, groei van de economie en havenactiviteiten, vragen om gemeente-overschrijdende activiteiten op het gebied van milieu, bodem en bouw. Bij de start van de OD NZKG is een expliciete keuze gemaakt om een dienst neer te zetten met veel kennis en kunde. De OD NZKG is opgericht om meer kwaliteit te brengen in de vergunningverlening, toezicht, handhaving en in de advisering in een wereld waarbij het steeds complexer wordt om de regelgeving goed af te wegen en initiatieven tot stand te laten komen. Bij de oprichting van de OD NZKG is een dienst gevormd waar de gemeenten/provincies gezamenlijk en op uniforme wijze hun inzet kunnen richten op het beperken van risico's, om daarmee bij te dragen aan een veilig en leefbaar Noordzeekanaalgebied. Met de keuze om naast de milieu en bodemtaken ook bouwtaken aan de OD NZKG op te dragen, staat er een organisatie met een integraal pakket aan taken en veel expertise, die ook goed toegerust is voor de uitdagingen van de nieuwe Omgevingswet.

Kiezen voor een professionele transparante financiering .

Bij de oprichting van de OD NZKG is de opdracht meegeven om de financiering en de bedrijfsvoering zo te professionaliseren dat de opdrachtgevers tegen een transparant en marktconform tarief producten en diensten afnemen. De nieuwe wijze van financieren is gebaseerd op een aantal bestuurlijke uitgangspunten bij de oprichting van de OD NZKG. Dit zijn in hoofdlijnen:

- Een integere, professionele en kwalitatief hoogwaardige uitvoering van de VTH taken;
- Risico-gerichte werkwijze die informatiegestuurd is vormt de basis om prioriteiten te bepalen;
- Gezonde financiële strategie waarin efficiency voor de opdrachtgevers wordt bereikt;
- Level playing field: gelijkwaardige bedrijven/activiteiten in de regio worden gelijk behandeld;
- Uniforme werkwijze met uniforme transparante processen en mandaten;
- Digitaal en zaakgericht werken.

Vanwege de complexiteit van deze systeemwijziging heeft het bestuur toestemming gegeven om een jaar later dan aanvankelijk gepland, per 1-1-2017, de nieuwe systematiek van kostenverrekening in te voeren. Medio 2015 heeft het bestuur van de OD NZKG een aantal richtinggevende uitgangspunten vastgelegd om te komen tot heldere en transparante producten, diensten en tarieven. Deze uitgangspunten betreffen:

- Een uniform uitvoeringsniveau;
- Tariefdifferentiatie;

- Een indeling van taken in de uitvoeringsovereenkomst (kernpakket, aanvullend pakket en randvoorwaardelijk pakket);
- Uniforme afspraken over de wijze van begroten en verrekenen;
- Vaste looptijd van de overeenkomsten voor een periode van 4 jaar met jaarlijkse actualisatie.

De vernieuwde financiering in de praktijk

In de nieuwe financieringssysteem staat transparantie voorop en wordt voldaan aan de bovenstaande bestuurlijke uitgangspunten. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van de producten die de OD NZKG per opdrachtgever levert en is de OD NZKG in staat te sturen op kostenbeheersing en output. De opdrachtgever kan prioriteiten stellen in de uitvoeringsovereenkomst op basis van zijn risicoprofiel en de bestuurlijke- en beleidsdoelstellingen.

Bestuurlijk wordt een uniform uitvoeringsniveau vastgesteld zodat de inzet voor gelijkwaardige bedrijven in gelijke situaties het zelfde uitvoeringsniveau kent. Voor de Brzo categorie bedrijven gelden landelijke afspraken om een level playing field te creëren door toepassing van een uniforme landelijke bestuurlijke handhavings- en interventiestrategie. Deze strategie wordt voor Brzo inrichtingen al toegepast.

Per categorie producten is duidelijk welke kwaliteit geleverd wordt tegen welke prijs. Daarbij zijn de meer complexe producten duurder dan de eenvoudiger producten door het simpele feit dat hoger opgeleide mensen de complexere taken uitvoeren. Via de PGF begrotingsmethodiek betaalt elke opdrachtgever voor zijn eigen producten.

Om eenduidig te kunnen begroten zijn samenhangende taken in één pakket ondergebracht. In de uitvoeringsovereenkomst zal sprake zijn van een **kernpakket** Milieu, Bouw en Bodem. Dit zijn de uitvoerende VTH-taken die rechtstreeks worden gekoppeld aan de bedrijven, de bouwactiviteiten en bodemactiviteiten. Alle productieactiviteiten worden zo veel mogelijk begroot op basis van uniforme kengetallen die zijn afgeleid van een uniform uitvoeringsniveau. Alle productie-activiteiten worden dus op gelijke wijze begroot en uitgevoerd. Daarnaast is sprake van een **aanvullend pakket** waarin per opdrachtgever specifieke taken en projecten zitten.

Het **randvoorwaardelijk pakket** bevat taken van algemeen nut zoals bijvoorbeeld de consignatiedienst. Deze taken zijn gelijk voor alle opdrachtgevers en de kosten worden naar historische inbreng verdeeld.

Per opdrachtgever wordt een uitvoeringsovereenkomst opgesteld. De uitvoeringsovereenkomst tussen OD NZKG en de opdrachtgever wordt voor een periode van 4 jaar vastgesteld (gelijk aan de huidige termijn van de dienstverleningsovereenkomst) waarbij jaarlijks een actualisatie plaats zal vinden. Na 2018 wordt het vierjaarlijks vaststellen van de uitvoeringsovereenkomst gekoppeld aan de raadsperiode. In de overeenkomst wordt vastgelegd welke productie wordt geleverd tegen welke kwaliteit en kosten. Hierbij wordt expliciet rekening gehouden met de bestuurlijke prioriteiten, het risicoprofiel van de opdrachtgever, maar ook met marktontwikkelingen waardoor meer inzet nodig is op bijvoorbeeld bouwtaken. De uitvoeringsovereenkomsten vormen de basis voor de begroting van de OD NZKG en geven de begrote kosten weer voor de opdrachtgever. De verantwoording zal jaarlijks in maart plaatsvinden, zodat het in de bestuurlijke cyclus van de jaarrekening kan worden meegenomen. De rapportage bestaat uit een kernachtige bestuurlijke samenvatting en een meer uitgebreidere rapportage met de resultaten en (wettelijk) verplichte indicatoren.

Ontwikkeling transparante financiering

Bij het vormgeven van de nieuwe financiering op basis van de bestuurlijke uitgangspunten is in het afgelopen jaar door de OD NZKG gezamenlijk opgetrokken met de opdrachtgevers en de eigenaren. De begrotingsmethode en het uitvoeringsniveau zijn in diverse gezamenlijke sessies uitgewerkt. Per opdrachtgever is meer in detail gesproken over de effecten van de systeemwijziging. Daarnaast is de opbouw van de uitvoeringsovereenkomst samen met de opdrachtgevers en eigenaren tot stand gekomen en is gezorgd dat het nieuwe proces goed aansluit bij de P&C cyclus van de opdrachtgevers en de eigenaren.

Financiële effecten van de systeemwijziging

Met de introductie van deze financieringssysteem veranderen de bijdragen van de verschillende partners. Bij de start van de OD NZKG is het uitgangspunt geweest dat vanuit de founding fathers (de opdrachtgevers) medewerkers de ingebrachte taak volgen. De overgang van een bepaalde omvang taken heeft ervoor gezorgd dat een vastgestelde formatie, met bijbehorend budget is overgekomen, eventueel aangevuld met projectbudgetten of materiele kosten. Deze overgedragen hoeveelheid geld is de lump sum waarvoor de OD NZKG de taken (moet) uitvoert (uitvoeren).

De werkelijke omvang van taken en de kwaliteit gebaseerd op het werkpakket is niet vastgelegd bij de start van de OD NZKG. Kort gezegd kan gesteld worden dat het lump sum bedrag per opdrachtgever niet meer in overeenstemming was met het werkpakket. Vervolgens is de OD NZKG gaan werken aan het uniformeren van de werkwijze, de kwaliteit die daarvoor geleverd wordt en uniforme kengetallen, hetgeen tot een verdere discrepantie van taken en vergoeding leidde.

Ook de introductie van tariefdifferentiatie heeft effect op de bijdragen. Opdrachtgevers die relatief meer ingewikkelde werkzaamheden afnemen, betalen daar verhoudingsgewijs meer voor dan opdrachtgevers die wat meer standaard werkzaamheden afnemen.

In het randvoorwaardelijke pakket zitten diensten die voor elke opdrachtgever nodig zijn. Voorbeelden hiervan zijn de consignatiedienst en bestuursondersteuning. De kosten die hiervoor worden gemaakt bij de OD NZKG worden naar historische inbreng verdeeld over de opdrachtgevers.

Omdat deze verdeling veelal afwijkt van de daadwerkelijk ingebrachte taken door de individuele opdrachtgevers heeft dit een verhogend of verlagend effect op de bijdrage via PGF.

In de loop van de tijd zijn er ook wijzigingen aangebracht per opdrachtgever, bijvoorbeeld doordat er extra werkzaamheden zijn ingebracht. Wijzigingen in de externe wet- en regelgeving hebben geleid tot verdere mutaties op het takenpakket. Dergelijke wijzigingen hebben gedeeltelijk geleid tot meer of minder financiering. Gemeenschappelijke wijzigingen in de begroting, bijvoorbeeld doorvoeren van de afgesproken indexaties werkten door op de begrotingen van de opdrachtgevers.

Het saldo van al deze ontwikkelingen afgezet tegen de lump sum financiering levert een verschil op, dat per opdrachtgever zowel in positieve als in negatieve wijze kan optreden.

De opdrachtgevers hebben de afgelopen jaren ook te maken gehad met wijzigingen in de verdeling van rijks- en provinciegelden over provincie- en gemeentefondsen. De herschikking van verantwoordelijkheden bij de Wabo-decentralisatie is daarvan een voorbeeld. Deze wijzigingen in provincie- en gemeentefonds zijn één op één doorgevoerd in de lump sum bijdrage maar is veelal niet in overeenstemming met het daadwerkelijke werkpakket. Door de invoering van PGF wordt dat nu zichtbaar.

De financiële consequenties per opdrachtgever, conform het advies van Twynstra Gudde, van de invoering van de nieuwe financieringssysteem vindt u in § 3.1.

Doorontwikkeling

De introductie van het nieuwe financieringssysteem is een grote stap naar een inzichtelijke bekostiging van alle producten en diensten die opdrachtgevers afnemen. In Nederland is de OD NZKG een van de eerste die dit nu heeft geïntroduceerd en ze zal de komende periode met haar opdrachtgevers deze systematiek verder door ontwikkelen en verfijnen. Kortom, de start is er: een degelijk, extern getoetst systeem van prestatiegericht financieren, voor een regio met een gezond, veilig en duurzaam woon- en werkklimaat.

2 Werken met PGF in de praktijk

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het begrotingsproces bij PGF in de praktijk gaat werken. Van het vierjaarlijkse begroten tot de jaarlijkse realisatie. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop de begrote inzet wordt bepaald en hoe de sturingsmogelijkheden van de opdrachtgever daarin een plaats krijgt. Het is een werkwijze die pas na een zekere fase - van monitoring van de kengetallen - kan worden ingevoerd. Naar verwachting is dit vanaf de begroting 2019.

2.1 De uitvoeringsovereenkomst opstellen

De uitvoeringsovereenkomst (UVO) wordt voor een periode van 4 jaar vastgesteld (gelijk aan de huidige DVO termijn) waarbij jaarlijks een actualisatie plaats zal vinden. De uitvoeringsovereenkomsten vormen de basis voor de begroting van de OD NZKG en geven de begrote kosten weer voor de opdrachtgever.

Om eenduidig te kunnen begroten zijn samenhangende taken in één pakket ondergebracht. In de uitvoeringsovereenkomst zal sprake zijn van een kernpakket Milieu, Bouw en Bodem. Dit zijn de uitvoerende VTH taken die rechtstreeks worden gekoppeld aan de bedrijven, de bouwactiviteiten en bodemactiviteiten.

Daarnaast is sprake van een aanvullend pakket waarin per opdrachtgever specifieke taken en projecten zitten. Het randvoorwaardelijk pakket bevat taken van algemeen nut die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het primaire proces zoals o.a. consignatiedienst en risico- en informatiegestuurd werken.

In september gaan de gesprekken over de uitvoeringsovereenkomst van start (vierjaarlijks vaststellen en jaarlijks actualiseren). In het kernpakket is de VTH-inzet omschreven voor milieu, bodem en bouw. De kosten worden begroot op basis van het aantal milieu-inrichtingen en activiteiten voor bodem of bouw. De benodigde inzet (uren) is vertaald naar een integraal (VTH-taken) kengetal. Binnen de begroting wordt de werkelijke inzet samen met de opdrachtgevers geprioriteerd. Er kan een keuze gemaakt worden voor bepaalde thema's). De ruimte om te prioriteren zal in goed overleg tussen opdrachtgever en OD NZKG worden gedaan en mag niet ten koste gaan van het afgesproken uniforme kwaliteitsniveau. In het jaarlijks op te stellen VTHUP wordt de inzet zoals afgesproken in de uitvoeringsovereenkomst verder gespecificeerd (geprioriteerd) voor zover het de VTH-taken betreft¹. Het proces om tot een actualisatie van de uitvoeringsovereenkomst en VTHUP te komen, worden goed afgestemd.

Daarnaast gaat het gesprek over de aanvullende taken die een opdrachtgever wil opnemen in de uitvoeringsovereenkomst. Dit hoeven geen nieuwe opdrachten te zijn (veel van de taken zitten nu ook al in DVO). Het zijn taken die niet direct gekoppeld zijn aan bedrijvenbestand, bijvoorbeeld: geluidzonebeheer, tunnelveiligheid, Schiphol-coördinatie, adviezen constructie, adviezen ruimtelijke ordening, beleidsadvisering en/of bodemkwaliteitskaart. Het kan ook gaan om extra inzet ten opzichte van het uniform ingevulde kernpakket, bijvoorbeeld alle snackbars jaarlijks controleren, of extra ambitie op energie voor midden-grootverbruikers.

In het randvoorwaardelijke pakket zijn de taken gelijk voor alle opdrachtgevers en worden de kosten op basis van de verdeelsleutel DVO 2015 verdeeld.

¹ Met het VTH-Uitvoeringsplan (VTHUP) geeft de OD NZKG uitvoering aan de wettelijke vereisten uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de bijbehorende Regeling omgevingsrecht (Ror).

In het jaarlijkse actualisatie gesprek zal met name de begrote inzet worden besproken die leiden tot meer/minder taken in aanvullend pakket als gevolg van bestuurlijke prioriteiten, maar ook marktontwikkelingen waardoor veranderende inzet nodig is op het bouwteken.

Begroten

In de PGF methodiek wordt vooraf begroot wat de kosten zijn, waarbij de methodiek een gemiddelde raming is die probeert de praktijk zo dicht mogelijk te benaderen. De realisatie wijkt altijd af van de raming, daarom zullen structurele patronen/tendensen die geconstateerd worden doorwerken in aanpassing van de methodiek, uiteraard na de ingroeiperiode 2017-2018. Op basis van de uitvoeringspraktijk wordt het uniforme uitvoeringsniveau vierjaarlijks aangescherpt en bijgesteld, zowel wat betreft de manier van werken, de risico-afwegingen als de kengetallen die hier bij horen. Uitgangspunten daarbij zijn om stabiliteit te houden in de begroting van de opdrachtgevers en van de OD NZKG en het transparant begroten en verrekenen zonder kruissubsidiëring.

Hoe leidt dit tot de begrote kosten:

Kernpakket in uren = het aantal bedrijven en activiteiten maal het samengesteld kengetal (op basis van wat controleer je, hoe vaak en met welke intensiteit) x gedifferentieerd tarief (hoog/laag);

Aanvullend = in uren (geschat/ maatwerk) x gedifferentieerd tarief (hoog/laag) + materieel budget;

Randvoorwaardelijk = kosten gedeeld naar rato, op basis van een verdeelsleutel (DVO 2015).

De begrote kosten - conform de Uitvoeringsovereenkomst - worden in vier termijnen via een voorschotnota in rekening gebracht bij de opdrachtgevers.

Verantwoording/ rapporteren

In de jaarlijkse verantwoording wordt in samenhangende documenten over zowel de resultaten van de Uitvoeringsovereenkomst als over de invulling van de VTHUP gerapporteerd. Deze verantwoording zal jaarlijks in het eerste kwartaal over het voorafgaande jaar plaatsvinden en kan daarmee in de bestuurlijke cyclus worden ingepast. De rapportage bestaat uit een kernachtige bestuurlijke samenvatting en daarbij gevoegd een meer uitgebreidere rapportage met de resultaten en (wettelijk) verplichte indicatoren van de VTHUP.

In de rapportage aan het Dagelijks- en Algemeen bestuur wordt, zoals in de huidige situatie, op hoofdlijnen gerapporteerd over de financiële voortgang ten opzichte van de begroting van de Omgevingsdienst.

In de bestuurlijke opdrachtgeversrapportage wordt ingegaan op de realisatie van de gemaakte afspraken uit de Uitvoeringsovereenkomst, waarbij opgemerkt dat samen met het opdrachtgeversoverleg voor de sturing nog een doorontwikkeling plaats vindt van de KPI's.

Verrekenen

Voor de financiële verrekening wordt jaarlijks een analyse gemaakt in hoeverre de werkelijke levering van producten en diensten afwijkt van de Uitvoeringsovereenkomst, volgens het principe van prijs (p) x eenheid volume (q).

Dit betekent dat bij verschillen ten opzichte van de uitvoeringsovereenkomst en het blijkt:

- Een volume verschil (q) doordat:
 - de opdrachtgever meer heeft afgenomen, dit dan ten laste komt van de opdrachtgever (risico opdrachtgever);
 - de OD NZKG minder heeft geleverd, dit voordeel is dan voor de Opdrachtgever
- Een efficiency verschil (p) risico is voor de OD NZKG, zowel de nadelen, als de voordelen.

De risico's bij de OD NZKG behoren te kunnen worden afgedekt door het Weerstandsvermogen.

2.2 Bepalen uniform uitvoeringsniveau

PGF systematiek

De PGF systematiek levert een eenduidige werkwijze met twee elementen: financiering én sturing.

De financiering wordt vastgesteld door op een transparante wijze gebaseerd op de gemiddelde risico-inschatting, de VTH taken en werkzaamheden te bepalen. Gekoppeld aan kengetallen voor uren en tarieven levert dit de omvang van de inzet op en de daaraan gekoppelde kosten. De sturing op de daadwerkelijke inzet wordt jaarlijks bepaald via risico analyses waarbij ook zaken als naleefgedrag, lokale situatie, maatschappelijk belang en belangrijke thema's voor de opdrachtgevers meewegen.

Risico-afweging bepaalt de daadwerkelijke inzet

De afgelopen jaren heeft de OD NZKG de manier waarop VTH-taken worden uitgevoerd, vanuit de verschillende opdrachtgevers doorontwikkeld tot een geüniformeerde OD NZKG-werkwijze. Meerdere ontwikkelingen hebben hierin een plek gekregen, zoals verandering van wet- en regelgeving (bijv. de 4^e tranche Activiteitenbesluit), ontwikkelingen van de kwaliteit (bijv. door toepassen van de Kwaliteitscriteria), digitaal werken en bestuurlijke ambities (bijvoorbeeld op gebied van energiebesparing). Deze manier van werken wordt in de PGF systematiek nu vastgelegd.

Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, milieu en veiligheid ligt bij de gebruiker/eigenaar. De OD NZKG beziet namens de opdrachtgever of die verantwoordelijkheid (voldoende) wordt genomen en onderneemt acties op basis van ingeschat risico (op basis van data-analyse en ervaring) en wettelijke voorschriften en spant zo als het ware een vangnet om de grootste milieu- en veiligheidsrisico's te beperken. Dit betekent dat de capaciteit vooral daar in wordt gezet waar de opdrachtgever het beste rendement van haar werk kan behalen. Het maatschappelijk belang en de ingeschatte gevolgen voor de omgeving bepalen de intensiteit van de inzet. Dat is de basis voor het uniforme uitvoeringsniveau.

Kengetallen

De stap die bij PGF expliciet wordt gemaakt is een omslag in sturen van aantallen producten (controles, vergunningen) naar sturen op risico's bij bedrijven/activiteiten en de inzet hierop af te stemmen. Door een risicoanalyse vooraf te maken wordt begroot welke taken met welke intensiteit (frequentie) moeten worden uitgevoerd. In de PGF systematiek is deze intensiteit van inzet uitgedrukt in een samengesteld kengetal. In dit kengetal zitten alle activiteiten die nodig zijn, zowel vergunning verlening inclusief de inzet van specialisten en juristen, toezicht (zowel integrale controles, hercontroles, administratief toezicht). In de praktijk zal elke individuele casus afwijken van het kengetal; maar gemiddeld zal het adequaat zijn. Praktijkervaringen zullen worden gebruikt om enerzijds de methodiek aan te scherpen (bijv. andere factoren meewegen in de risico-afweging) en anderzijds om de kengetallen te toetsen aan realisatie en waar nodig verder te actualiseren.

De stappen om de inzet te begroten

1. Aantallen vaststellen: bedrijven (branches, grote industriële bedrijven), Activiteiten (Bouw, Bodem)
2. Risico's gestuurd wegen: risico bepaald zwaarte-klasse:
 - a. Bij Milieu 16.000 bedrijven in 200 branches, waarvan 100 grote- en ingewikkelde industriële bedrijven (Brzo en RIE). Deze worden gemiddeld per branche gewogen op 9 thema's. Deze thema's zijn: externe veiligheid; luchtemissie; geur; geluid (inclusief licht); bodem; energiebesparing; afval; afvalwater; brandveiligheid Dit resulteert in
→ 4 klassen branches, daarnaast onderscheid in Type A, B, C (mate van vergunningplicht);

- b. Bij Brzo basisbeeld per bedrijf (inclusief locatie, complexiteit, naleefgedrag, o.a.)
→ 4 categorieën: Brzo-provincie, Brzo voormalig gemeente, RIE4, RIE overig;
 - c. Bij Bouw, wegen op 21 thema's:
→ Onderscheid nieuw/verbouw, 9 klassen + buitencategorie;
 - d. Bij Bodem wegen op risico,
→ 4 categorieën, onderscheid naar Wbb en Bbk.
3. Welke taken worden uitgevoerd om het gewenste kwaliteit per risico-klasse te halen:
- a. Vergunningen, meldingen (inclusief specialisten, juristen);
 - b. Toezicht en handhaving (inclusief specialisten, juristen).
4. Bij complexe bedrijven en processen moeten meer deeltaken worden verricht, denk aan juridische toets, of beoordelen rapportages, waardoor de taken een groter omvang hebben. Wijze van uitvoeren, inzet per niveau
- a. Bezoekfrequentie, afhankelijk van de risico's, variërend van alleen op klachten reageren tot meerdere keren per jaar.
 - b. Processen stroomlijnen, inzet deskundigen. Veel is vraaggestuurd (vergunningen en dan is het gebaseerd op ervaringsgegevens). Hiermee wordt ook bepaald, hoe intensief de taak wordt uitgevoerd, alleen op papier controleren, of deskundigen in zetten om rapporten te beoordelen.

→ resultaat = kengetal = risico x taken x frequentie = uren/jaar

Gemiddelden, als raming voor begroting, waarbij concrete prioritering in VTHUP volgt.

De aspecten die in de uitvoeringspraktijk uitmaken, zoals de omgeving, het naleefgedrag e.d. worden dus "gemiddeld" in het kengetal. Het totaal van de score bepaald in welke categorie deze terecht komt. In de praktijk zal de locatie vaak bepalende zijn voor de inzet die moet worden geleverd bij vergunningen en toezicht.

Overigens geldt voor alle onderdelen van het beschreven Uniform uitvoeringsniveau dat na invoering daarvan met enige regelmaat de werking moet worden geëvalueerd. Daaruit zal ongetwijfeld blijken dat grotere of kleinere aanpassingen nodig zijn, al was het maar omdat de dagelijkse werkelijkheid voortdurend aan veranderingen onderhevig is (wet- en regelgeving, stand van de techniek, veranderend gedrag).

Keuzen opdrachtgever

Waar liggen in deze PGF systematiek nu keuze momenten voor de individuele opdrachtgever?

Door de individuele opdrachtgevers kunnen jaarlijks keuzen worden gemaakt in het aanvullende pakket en in de invulling en prioritering in het VTHUP van de begrote inzet in het kernpakket.

Keuzen in het aanvullende pakket kunnen bijvoorbeeld zijn het inbrengen van extra taken, het verhogen van de kwaliteit of frequentie, of meer specialistische advies of beleidsopdrachten.

Binnen de begrote inzet worden de prioriteiten van de opdrachtgever in het VTHUP uitgewerkt en vastgelegd. Een belangrijke daarin zijn de analyses en projecten die worden uitgevoerd (op prioriteiten en voor bijvoorbeeld de branches in uitvoeringsniveau 2). Dit kunnen projecten zijn gericht op specifieke milieuthema's, geografische gebieden of branches. Hiermee kan bijvoorbeeld goed worden aangesloten bij de ontwikkelopgave die speelt in de lokale situatie.

Daarnaast wordt één keer in de vier jaar de methodiek met de kengetallen in het Bestuur vastgesteld.

3 Financiële effecten PGF

3.1 Financiële verschil tussen PGF en de DVO's 2016

Met prestatiegericht financieren (PGF) wordt de financiële bijdrage per opdrachtgever bepaald door de werkelijke inzet van de OD NZKG per opdrachtgever. De inzet is gebaseerd op het uniform uitvoeringsniveau. PGF is daarmee een transparante prestatiegerichte financieringsmethodiek, wat een ander uitgangspunt is dan de inbrengbegrotingen van destijds. Hierdoor wijzigt wel de bijdrage per opdrachtgever maar niet het totaal aan baten en lasten voor de OD NZKG. Voor de wijziging per opdrachtgever zal de OD NZKG bij de 1^e tertaalrapportage in 2017 een technisch neutrale begrotingswijziging voorstellen, waardoor de bijdrage per opdrachtgever in de begroting van de OD NZKG overeenkomt met de uitvoeringsovereenkomsten 2017.

De begrote financiële effecten voor de opdrachtgevers van PGF zijn gebaseerd op een systeem dat door Twynstra Gudde² is getoetst en goed is bevonden om in te voeren. De factsheets 2016 die met opdrachtgevers zijn besproken zijn onderdeel geweest van deze toetsing.

Tabel: verschil in bijdrage (*) per Opdrachtgever DVO versus PGF (bedragen x €1.000,-)

Opdrachtgevers	DVO '16 (excl. Mat budget en plustaken pnh) 23-05-'16	Conform Twynstra Gudde	Mat.Budget en Plustaken	Vertrekpunt begroting 2017 (incl. mat.budget en plustaken)
Amsterdam	21.163	17.616	598	18.215
PNH	6.185	9.206	2.432	11.638
Haarlemmermeer	5.213	5.410		5.410
Zaanstad	2.101	2.576		2.576
Aalsmeer	185	161		161
Amstelveen	158	147		147
Diemen	161	175		175
Ouder Amstel	126	94		94
Uithoorn	167	147		147
Totaal	35.460	35.460	3.030	38.490

(*) Cijfers in tabel o.b.v. prijspeil 2016 in euro x 1000

Provincie Flevoland en Lelystad zijn nog niet opgenomen omdat het overleg over PGF nog niet is afgerond.

Bedragen in de kolom 'Mat. Budget en Plustaken' zijn buiten de berekeningen gehouden in de factsheets 2016, omdat zij maken wel onderdeel uit van de DVO's, maar zijn geen onderdeel van het uurtarief. Om die reden zijn zij buiten de factsheets 2016 gehouden. De budgetten hebben betrekking op:

- Amsterdam: het budget van 598k is bestemd voor: adviezen t.a.v. brandveiligheid die aan de Brandweer worden gevraagd; publicatiekosten voor vergunningen, onderzoek van bodemonsters en landmetingen. (DVO 2016, bijlage 3, pg 19);
- Provincie Noord-Holland: het budget van 2.432k bestaat uit:
 - 1.818k bestemd voor de overdracht van de Plustaken waarvoor in 2017 nog een lumpsum bijdrage is afgesproken;
 - 614k voor: luchtmeetnetten, publicatiekosten vergunningen, publicatiekosten wabo en handhaving milieuwetgeving. (DVO 2016, bijlage 1, pg 6).

² Rapport: Onderzoek PGF-begrotingsmethodiek van Twynstra Gudde is als bijlage toegevoegd.

In de ingroei jaren 2017 en 2018 zal de systematiek van PGF, en met name de kengetallen, nog moeten worden geverifieerd en uitgehard. De OD NZKG stuurt op de afgesproken kwaliteit. In het eerste kwartaal van 2017 zal een methodiek door het bestuur worden vastgesteld. De evaluatie van de kengetallen zal op basis van deze methodiek zodanig plaatsvinden, dat externe toetsing door de accountant kan plaatsvinden.

Voor het opstellen van de uitvoeringsovereenkomsten van 2017 en 2018 vormt de factsheet 2016 de basis, waarbij voor het jaar 2018 geldt dat de ervaringen in 2017 worden meegenomen.

De jaren 2017 en 2018 worden gebruikt om de kengetallen te valideren, wat zal leiden tot vaststelling van de kengetallen voor een periode van vier jaar (2019-2023).

3.2 Efficiency OD NZKG en effect op het tarief

Taakstellingen periode 2014-2019

Vanaf de start van de OD NZKG zijn in verschillende jaren maatregelen genomen die leiden tot reductie van de totale kosten van de OD NZKG, door verlaging van zowel materiele kosten als door efficiency. Onderstaand een overzicht van deze maatregelen in de periode van 2014–2019, conform de meerjarenbegroting 2017-2020.

Tabel: overzicht van taakstellingen in de periode 2014-2019 (bedragen x €1.000)

Omschrijving taakstelling	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- prijs indexatie	353	353	353	353	353	353
- reductie formatie nav WABO decentralisatie		614	614	614	614	614
- ICT nw systeem primair proces is voordeliger dan VK				600	600	600
- Efficiency uniformiteit primair proces						787
SUBTOTAAL GEREALISEERD	353	967	967	1.567	1.567	2.354
PERCENTAGE gerealiseerd t.o.v. Inbrengbegroting (35,4 mln in 2014)	1,0%	2,7%	2,7%	4,4%	4,4%	6,6%

De taakstellingen uit 2014 en 2015, maken al onderdeel uit van het tarief 2016. De taakstellingen in 2017 (600k) en 2019 (787k) zijn voortgekomen uit de afspraak die is gemaakt bij de start van het programma bedrijfsvoering en informatievoorziening, namelijk dat de investering in dit programma uiteindelijk tot een besparing van kosten moet leiden. De taakstelling in 2017 heeft betrekking op een verlaging van het materiele ICT budget en daardoor een verlagend effect op het uurtarief voor 2017. De taakstelling in 2019 heeft betrekking op het verwachte efficiencyvoordeel – met minder mensen meer doen of met dezelfde mensen meer kunnen doen – doordat de operationele processen meer lean worden uitgevoerd.

Extra taakstellingen 2017 en 2018

Naast deze reeds besloten besparingen ziet de OD NZKG – nu na drie jaar operationeel te zijn – mogelijkheden om in 2017 en 2018 nog extra kosten te besparen wat een gunstige ontwikkeling heeft op het uurtarief.

Tabel: overzicht van EXTRA taakstellingen in 2017-2018 (bedragen x €1.000)

Omschrijving extra taakstellingen	2014	2015	2016	2017	2018
- minder facility en huisvesting				400	400
- niet meer doteren aan weerstandsvermogen					450
TOTAAL EXTRA TAAKSTELLINGEN	-	-	-	400	850
PERCENTAGE gerealiseerd t.o.v. Inbrengbegroting (35,4 mln in 2014)				1,1%	2,2%

Bij de 2^e tertaalrapportage in 2016 is al aangegeven dat we – nu na drie jaar OD NZKG – zien dat een aantal facilitaire kosten structureel lager is dan bij aanvang is begroot. Dit betreft o.a. facilitaire kosten door minder

afname bij de variabele kosten en een verlaging van de huisvestingskosten door m.n. verlaging van de werkplekken op de extra locatie in Haarlemmermeer. In het tarief voor 2017 houdt de OD NZKG rekening met de verlaging van deze lasten in de begroting. Bij de 1^e tertaalrapportage zal voor deze lastenverlaging een begrotingswijziging worden voorgesteld aan het Bestuur.

Voor 2018 voorziet de OD NZKG dat de structureel begrote dotatie aan het Weerstandsvermogen mogelijk kan vervallen. Zoals bij de 2^e tertaalrapportage is gemeld heeft het Weerstandsvermogen einde jaar (2017) een omvang van 3,3 mln dat ruim voldoende lijkt om de thans bekende risico's af te dekken.

Extra Taakstellingen na 2018

Bij de behandeling van kadernota 2018-2021 in januari 2017 wordt nader ingegaan op mogelijkheden voor het nemen van verdere efficiency maatregelen, die niet ten koste zullen gaan van het kwaliteitsniveau. Deze maatregelen worden gezien in samenhang met een nadere analyse van de strategische risico's binnen de bedrijfsvoering en conform bestuurlijke besluit (24 juni 2015) zal tevens worden besloten over het daarvoor benodigde weerstandsvermogen.

Overzicht taakstellingen 2017 en 2018

Tabel: overzicht taakstellingen 2017 en 2018 (bedragen x €1.000)

Omschrijving extra taakstellingen	2017	2018	Totaal
- ICT nw systeem primair proces is voordeliger dan VK	600		600
- minder facility en huisvesting	400		400
- niet meer doteren aan weerstandsvermogen		450	450
TOTAAL te verwerken in uurtarief	1.000	450	1.450

Het effect van in totaal 1,45 mln aan taakstellingen is een verlaging van het uurtarief met 4% in 2018 ten opzichte van zowel het lage als het hoge PGF uurtarief in 2016.

Tarief 2017

Voor PGF is gekozen om in de uitvoeringsovereenkomsten met twee tarieven te werken. Voor meer complex werk een hoog tarief en voor het overige werk een laag tarief.

Voor maatwerkopdrachten wordt een offerte opgesteld waarbij een maatwerk tarief wordt gehanteerd dat is gebaseerd op begrote kosten en inzet van specialistische kennis.

Naast het effect van de taakstellingen op het uurtarief heeft ook de loon- en prijsontwikkeling effect op het uurtarief. In de meerjarenbegroting 2017-2020 is de stijging van de kosten ten gevolge van de loon- en prijsontwikkeling vastgelegd. Conform de CAO van de provincie stijgen de lonen met 2,2% en de prijsindexatie is 0,6% (conform de consumentenindex CPI). Op basis van een gewogen gemiddelde betekent dit een stijging van het uurtarief van 1,8%.

In onderstaande tabel is te zien wat de daling en de stijging van het uurtarief is in 2017.

Tabel: effect taakstelling 2017 en loon- en prijsindexatie op het uurtarief 2017 exclusief btw

Uurtarief	PGF Tarief 2016	Loon- en Prijs index 1,8%	Taakstelling 2017	Tarief 2017
Laag tarief	89,00	1,70	-2,60	88,10
Hoog Tarief	99,00	1,70	-2,60	98,10

Het uurtarief voor 2017 is in de meerjarenbegroting 2017-2020 niet vastgesteld, omdat in 2017 niet meer met een gemiddeld tarief zou worden gewerkt. Echter bij vaststelling van de meerjarenbegroting 2017 e.v. waren de gedifferentieerde tarieven in PGF nog niet bekend.

In het kader van rechtmatigheid is het noodzakelijk dat het overzicht met de te hanteren tarieven in 2017, door het bestuur wordt vastgesteld.

Onderstaand het overzicht, wat separaat aan het besluit over PGF aan het bestuur zal worden voorgelegd.

Tabel: tarieven 2017 in hele euro's exclusief btw

Uur tarieven 2017	2017
PGF: laag tarief	88,10
PGF: hoog tarief	98,10
Maatwerktaarif	Voor maatwerkopdrachten wordt een offerte opgesteld die gebaseerd is op begrote kosten en benodigde expertise.