

Twynstra Gudde

Onderzoek PGF-begrotingsmethodiek

OD NZKG



Rapport

27 september 2016, definitieve versie

Marlies Krul-Seen
Jan Strengers
Janneke Hazeleger

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding van het onderzoek	1
1.2 Vraagstelling	1
1.3 Ons aanpak	1
1.4 Leeswijzer	2
2. Beoordeling PGF als methodiek	3
2.1 Uitgangspunten PGF	3
2.2 Bestuurlijke uitgangspunten	3
2.2.1 Uniform kwaliteitsniveau	4
2.2.2 Tariefdifferentiatie tussen productcategorieën	4
2.2.3 Kruissubsidiering	4
2.3 Beantwoording van de vragen	4
3. Beoordeling kosten OD NZKG die terugkomen in PGF	5
3.1 Vergelijking met DCMR	5
3.2 Beantwoording van de vraag	5
4. Beoordeling van de verhouding van de bijdrages	6
4.1 Algemeen effect van de overgang naar outputfinanciering	6
4.2 Gevolgen van de Wabo-decentralisatie	6
4.3 Randvoorwaardelijke kosten onder de loop: waarom zo geregeld?	7
4.4 De gevolgen voor de vier grootste deelnemers in de OD	7
4.4.1 Amsterdam	8
4.4.2 Provincie Noord Holland	8
4.4.3 Haarlemmermeer	9
4.4.4 Zaanstad	10
5. Conclusies	11
5.1 De overgang naar de PGF- methodiek kan verder worden voorbereid	11
5.2 Vergelijking met andere omgevingsdiensten	11
5.3 Kostenverdeling tussen de deelnemers	11
Bijlage 1: tabel verschillen in financiering	12
Bijlage 2: appendix nadere vragen provincie Noord Holland	13

Twynstra Gudde

1. Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Bij de oprichting van de Omgevingsdienst NZKG in 2013 zijn afspraken gemaakt over de financiering. In het bedrijfsplan is vastgelegd dat de Omgevingsdienst NZKG (OD) de eerste jaren zou worden gefinancierd door middel van een lumpsum bijdrage. In het bedrijfsplan is ook opgenomen dat de tijdelijke lumpsum financiering binnen afzienbare tijd zou worden vervangen door een financieringsstelsel op basis van geleverde prestaties en afgenomen producten per opdrachtgever.

Op 28 oktober 2015 heeft het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst NZKG (DB) de bestuurlijke uitgangspunten voor deze prestatie gerichte financiering (PGF) vastgesteld als startpunt voor de verdere uitwerking. Tevens is besloten dat de vervanging van de lumpsum financiering door PGF per 1 januari 2017 in te laten gaan.

Op 24 juni 2016 is de uitwerking van de PGF ter besluitvorming aangeboden bij het DB. Voorafgaand is in een periode van 10 maanden in bijeenkomsten van de OD met de opdrachtgevers steeds verder invulling gegeven aan de PGF: om te komen tot een uniforme uitvoeringsniveau (kwaliteitsniveau) in de regio en om de financiële consequenties van PGF te kunnen duiden. Het uniforme uitvoeringsniveau en de ontwikkelde PGF-methodiek worden ondersteund door het DB. Het leidt wel tot een hogere of lagere bijdrage van de opdrachtgevers in de begroting van de OD dan de lumpsum financiering. De invoering van de methodiek zal leiden tot begrotingswijzigingen bij de opdrachtgevers en een deel van de financiële effecten van PGF is nog lastig te duiden. Daarom is besloten tot een externe validatie van de methodiek: leidt de ontwikkelde begrotingsmethodiek tot een begroting die past bij het werk dat per opdrachtgever wordt uitgevoerd door de OD, voldoet de PGF-methodiek aan de bestuurlijke uitgangspunten, en hoe verhouden de kosten van OD zich tot vergelijkbare Omgevingsdiensten in het land?

1.2 Vraagstelling

In concreto zijn de volgende vragen gesteld:

1. Doet de PGF begrotingsmethodiek wat het moet doen: staan de begrote kosten voldoende in relatie tot de afgenomen producten en diensten per opdrachtgever?
2. Voldoet de PGF begrotingsmethodiek aan de bestuurlijke uitgangspunten. De belangrijkste daarvan zijn; geen kruissubsidiering, tariefdifferentiatie tussen productcategorieën, en werken met een uniform kwaliteitsniveau? (voor iedere opdrachtgever dezelfde kwaliteit en daarmee kengetallen)
3. Onderzoek hoe de geleverde producten en diensten zich verhouden tot het landelijke gemiddelde van vergelijkbare omgevingsdiensten qua kosten en kwaliteit? (Op basis van aantal uren, uurtarief, bedrijvenscategorie en werkelijk gemaakte kosten).
4. De invoering van PGF kan leiden tot financiële verschillen t.o.v. de huidige lumpsumbegroting per opdrachtgever. In hoeverre zijn de verschillen per opdrachtgever te verklaren op basis van bovenstaande onderzoeksvragen en zo niet, wat is daar extra voor nodig?

1.3 Ons aanpak

Met een beperkte doorlooptijd (van 5 weken in vakantietijd) hebben wij de validatie uitgevoerd aan de hand van de vier deelvragen. Wij hebben daartoe de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Analyse van alle relevante documenten

- Interviews met sleutelfiguren van de vier belangrijkste opdrachtgevers, om ook beelden van de opdrachtgevers naast die van de OD te kunnen zetten
- Vergelijken van de OD NZKG met andere OD's, met name met DCMR
- Uitgebreid en regelmatig overleg met ter zake deskundige medewerkers van OD, om onze bevindingen en verwonderpunten nader uit te diepen en met elkaar in verband te brengen.

In nauw overleg met de opdrachtgevers van de OD hebben we de accenten in het onderzoek bepaald en prioriteiten gesteld. Tijdens een tussentijds presentatie van deelresultaten aan de gemeentesecretarissen en de interim provinciesecretaris is het accent gelegd op het nader uitwerken van de verschillenverklaring (onderdeel van vraag 4), en minder op het verbreden van de vergelijking met andere omgevingsdiensten (vraag 3).

Vanuit de overtuiging dat het heel belangrijk is om een goede begrotingsmethodiek te ontwikkelen en te hebben, die voldoet aan allerlei criteria en die de vergelijking met de beste andere methodieken en uitkomsten kan doorstaan, maar dat bestuurlijk draagvlak voor de invoering ervan nog veel belangrijker is, hebben wij bij de beantwoording van de vragen telkens ook het bestuurlijk gezichtspunt ingenomen en ons afgevraagd of dat tot een andere beantwoording van de vraag zou leiden. Als dat tot relevante andere inzichten leidde hebben we dat expliciet aangegeven.

Dit rapport heeft betrekking op de vier 'Founding Fathers'; de overige gemeentes zijn geen onderdeel geweest van dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Bij de beantwoording van de vragen zijn wij tot de volgende indeling van dit rapport gekomen.

In hoofdstuk 2 gaan wij in op de PGF-methodiek zoals die door de OD ontwikkeld is, en toetsen wij aan de criteria die door het bestuur zijn meegegeven. Daarmee geven wij antwoorden op de vragen 1 en 2. In hoofdstuk 3 gaan wij na hoe de OD zich op een aantal parameters verhoudt tot vergelijkbare OD's en komen we tot een antwoord op vraag 3. Hoofdstuk 4 is gewijd aan de effecten die de invoering van PGF heeft op de financiële verhoudingen tussen de vier grote deelnemende partijen in de OD: Amsterdam, provincie Noord-Holland, Haarlemmermeer en Zaanstad. Daar worden de verschillen die het gevolg zijn van de invoering van PGF verklaard, en het antwoord op vraag 4 gegeven.

In hoofdstuk 5 eindigen wij met voorlopige conclusies.

2. Beoordeling PGF als methodiek

1. Doet de PGF-begrotingsmethodiek wat het moet doen: staan de begrote kosten voldoende in relatie tot de afgenomen producten en diensten per opdrachtgever?
2. Voldoet de PGF-begrotingsmethodiek aan de bestuurlijke uitgangspunten. De belangrijkste daarvan zijn; geen kruissubsidiering, tariefdifferentiatie tussen productcategorieën, en werken met een uniform kwaliteitsniveau? (voor iedere opdrachtgever dezelfde kwaliteit en daarmee kengedallen)

2.1 Uitgangspunten PGF

Vanuit onze ervaring met andere methodieken van kostenraming en andere outputfinancieringssystemen hebben wij de PGF-methodiek onderzocht en beoordeeld. De PGF-methodiek is, zoals bij outputfinancieringssystemen gebruikelijk is, opgebouwd uit producten, die voor het merendeel een kostprijs hebben op basis van een aantal uren maal een tarief.

Of de goede aantallen uren per product zijn gebruikt is lastig te zeggen. Veel omgevingsdiensten zijn momenteel op de een of andere manier bezig met de overstap van inputfinanciering naar outputfinanciering, en stuiten op dezelfde worsteling: hoeveel uren kost het om een bepaald product op te leveren, om een bepaalde activiteit uit te voeren? Vaak zijn er te weinig specifieke ervaringsgegevens om als basis te kunnen gebruiken en wordt gestart op basis van een combinatie van best guess en algemene ervaring. Daar is niets mis mee: door een systematiek in te voeren en ermee te gaan werken wordt het mogelijk om ervaring op te doen en ervaringscijfers te verzamelen, en die kunnen bijdragen aan betere ramingen in de toekomst.

Er wordt gerekend met twee tarieven die gebaseerd zijn op alle kosten van de OD en de beschikbare uren in het primaire proces. Deze benadering is naar onze mening juist.

Om enig houvast te bieden aan de deelnemende partijen wordt bij de invoering vaak gestart met een budgettaire neutrale situatie ten opzichte van de oude methodiek. Daar is een aantal pragmatische redenen voor: in de oude situatie was er een zeker evenwicht tussen de werkvoorraad en de beschikbare fte's en het is niet logisch om van dat evenwicht geheel af te wijken. Bovendien zou een systematiek die zou uitkomen op een veel hoger aantal uren niet acceptabel zijn vanwege de hogere kosten, en een veel lager aantal uren zou ineens (veel) medewerkers overbodig maken, wat ook allerlei problemen en neveneffecten teweegbrengt. Daarbij komt dat de overgang naar outputfinanciering altijd leidt tot een onderlinge herverdeling die al moeilijk genoeg is zonder dat er een af- of toename van het totaal aantal uren is.

De PGF methodiek kent een productenindeling in verschillende werkvelden: BRZO, Milieu, Bouw, Bodem, Aanvullend en Randvoorwaardelijk. Dit onderscheid is logisch en biedt mogelijkheden voor differentiatie, in soorten producten, medewerkers en tarieven. Daarnaast maakt het transparant en inzichtelijk.

2.2 Bestuurlijke uitgangspunten

Getoetst is of voldaan wordt aan de belangrijkste bestuurlijke uitgangspunten: een uniform kwaliteitsniveau, tariefdifferentiatie tussen productcategorieën en het voorkomen van kruissubsidiering.

2.2.1 Uniform kwaliteitsniveau

Een uniform kwaliteitsniveau voor alle deelnemende partijen is niet alleen een bestuurlijk uitgangspunt, maar is ook noodzakelijke voorwaarde om de methodiek te kunnen toepassen. Immers efficiënt werken vereist ook enig uniformeren. Het is ondoenlijk om voor iedere deelnemende partij andere parameters te hanteren. De afgesproken basiskwaliteit zit in standaardproducten; extra eisen moeten apart gecontracteerd worden, minder afspreken kan niet.

2.2.2 Tariefdifferentiatie tussen productcategorieën

Gekozen is voor een differentiatie in twee tariefgroepen. Meer had ook gekund, maar met de keuze voor twee tariefgroepen is gezocht naar een optimum tussen nauwkeurigheid en efficiency. Wel is ons opgevallen dat de beide tarieven niet op dezelfde manier worden bepaald: het ene tarief wordt vastgesteld op een zeker maximumbedrag, en het andere wordt daarvan afgeleid. Het zou onze voorkeur hebben als beide tarieven met soortgelijke uitgangspunten, en op dezelfde wijze, zouden worden vastgesteld. Overigens zou de uitkomst van die benadering ook gelijk kunnen zijn aan de huidige tarieven.

Opmerkelijk is nog dat de randvoorwaardelijke taken tegen vergoeding van een tarief in de methodiek zijn opgenomen. Dit heeft als voordeel dat de bestede uren en de kosten voor deze taken goed inzichtelijk en stuurbaar worden gemaakt. Het effect hiervan is ook dat het te hanteren tarief relatief lager wordt, omdat meer activiteiten tegen tarief worden verrekend en niet in de overhead terugkomen.

2.2.3 Kruissubsidiering

Uitgangspunt is ook het voorkomen van kruissubsidiering. Voor zover wij hebben kunnen constateren lijkt dit wel mee te vallen. Door de huidige wijze van berekenen van het tarief kan er enigszins sprake van zijn. Omdat het hoge tarief is gemaximeerd op € 99, en mogelijk relatief laag is, kan dit als effect hebben dat deelnemers met veel relatief eenvoudig werk in verhouding iets teveel betalen. Wij denken dat dit effect zeer gering is. Voor het overige is ons beeld dat de PGF-methodiek juist verschillende vormen van kruissubsidiering in de huidige financiering wegneemt.

2.3 Beantwoording van de vragen

Wij zijn van mening dat de PGF begrotingsmethodiek doet wat hij moet doen. De begrote kosten staan voldoende in relatie tot de afgenomen producten en diensten per opdrachtgever.

De PGF begrotingsmethodiek voldoet aan de bestuurlijke uitgangspunten, met dien verstande dat geen sprake is van kruissubsidiering, dat er tariefdifferentiatie tussen productcategorieën is, en dat PGF werkt met een uniform kwaliteitsniveau: met dezelfde kwaliteit voor iedere opdrachtgever.

3. Beoordeling kosten OD NZKG die terugkomen in PGF

3. Onderzoek hoe de geleverde producten en diensten zich verhouden tot het landelijke gemiddelde van vergelijkbare omgevingsdiensten qua kosten en kwaliteit? (Op basis van aantal uren, uurtarief, bedrijvenscategorie en werkelijk gemaakte kosten).

3.1 Vergelijking met DCMR

Uitgangspunt is dat de overgang van lumpsum naar outputfinanciering per 1 januari 2017 plaatsvindt. De overgang is “begrotingsneutraal” bedacht: de totale bijdrage van alle deelnemers is gelijk, hij wordt alleen anders verdeeld over de deelnemers. De verwachting is dat PGF op termijn kwaliteits- en/of efficiency verbetering mogelijk maakt.

Om te onderzoeken hoe de OD zich verhoudt ten opzichte van andere vergelijkbare OD's, is met name een vergelijking gemaakt met de DCMR, omdat die omgevingsdienst vanuit de OD het meest als collega dienst en voorbeeld wordt beschouwd. Ten opzichte van de DCMR heeft de OD:

- een lager gemiddeld tarief
- een lagere personele overhead
- materiële overhead (bestaande o.a. uit huisvestingslasten, ICT-kosten en uitbestede HR en financiële administratie) die aan de hoge kant zijn
- relatief veel inhuurkosten.

De totale kosten (minus het materieelbudget) gedeeld door productieve uren leidt tot een gemiddeld tarief bij de OD van € 95 tegenover € 102 bij DCMR. Opvallend is dat de OD NZKG als starter lager uitkomt dan DCMR; een verklaring kan ook zijn dat DCMR nog complexere taken in een complexere omgeving uitvoert, en daarvoor hoger ingeschaalde medewerkers in dienst heeft.

De hogere materiële overhead (bestaande o.a. uit huisvestingslasten, ICT-kosten en uitbestede HR en financiële administratie) zijn verklaarbaar uit de wijze waarop deze bij twee deelnemers zijn inbesteed en ook uit de afschrijving op de investeringen die in deze kosten verwerkt zitten. De relatief hoge inhuurkosten omvatten alle inhuur, zowel in het primaire proces als in de overhead. In het primaire proces is het een bewuste keuze om bepaalde specialistische kennis niet zelf in huis te hebben, maar in te huren als dat nodig is.

3.2 Beantwoording van de vraag

In vergelijking met DCMR verhouden de door de OD geleverde producten zich qua kosten licht positief; qua kwaliteit hebben wij dat niet inhoudelijk kunnen onderzoeken. Voor een toets aan het landelijk gemiddelde hebben wij nog materiaal beschikbaar, dat nog verder verwerkt zou kunnen worden. Maar gaande onze onderzoeksperiode hebben we de relevantie van een landelijk gemiddelde, in overleg met de OD, wat lager ingeschat en prioriteit gegeven aan de verschillenverklaring die in paragraaf 4 van het volgende hoofdstuk aan de orde is.

4. Beoordeling van de verhouding van de bijdrages

4. De invoering van PGF kan leiden tot financiële verschillen t.o.v. de huidige lumpsumbegroting per opdrachtgever. In hoeverre zijn de verschillen per opdrachtgever te verklaren o.b.v. bovenstaande onderzoeksvragen en zo niet, wat is daar extra voor nodig?

In dit hoofdstuk komen verschillende onderwerpen aan de orde die relevant zijn voor de beantwoording van vraag 4: kunnen de verschillen per opdrachtgever afdoende verklaard worden? Bekend is dat de invoering van PGF grote en verschillende gevolgen heeft voor de vier grootste deelnemers in de OD. Om die gevolgen aannemelijk te maken dienen ze goed onderbouwd te zijn. In ons onderzoek proberen wij zo veel mogelijk helder te krijgen over oorzaken en gevolgen, over effecten en consequenties. Daarna is het aan de bestuurders om te bepalen hoe ze omgaan met de individuele financiële consequenties.

4.1 Algemeen effect van de overgang naar outputfinanciering

'Normale' gevolgen van de overgang van inputfinanciering naar outputfinanciering zijn:

- het gelijktrekken van het uitvoeringsniveau en de uitvoeringskwaliteit
- het gelijktrekken van financiële voorwaarden.

Omdat inputfinanciering geen enkele garantie voor vergelijkbaarheid geeft (en bij de start doorgaans ook geen nulmeting ten aanzien van prijs en kwaliteit is uitgevoerd) geldt het adagium: "Onderhandelingsresultaten uit het verleden bieden geen garantie voor de toekomst".

Voor de deelnemers geldt dat zij die laag ingestapt zijn en nu naar gemiddeld gaan, een aantal jaren voordeel hebben gehad. Andersom hebben de deelnemers die hoog zijn ingestapt en nu naar gemiddeld gaan niet per definitie een aantal jaren teveel betaald als ook een bijbehorend aantal vaste medewerkers met de middelen is meegekomen. Immers die kosten zijn dan ook door de OD overgenomen. Het effect hiervan is dat deelnemers die bij moeten betalen doorgaans het idee hebben dat zij moeten betalen voor de ineffectiviteit van de anderen, of dat de kwaliteit van de dienstverlening wordt verhoogd, zonder dat zij daarvoor opdracht hebben verstrekt. Dat idee is meestal niet juist.

Omdat de OD budgettair neutraal overgaat van lumpsumfinanciering naar financiering op basis van kostprijs, hebben wij onderzocht hoe de voor het primaire proces benodigde uren onder de PGF-methodiek zich verhouden tot het beschikbare aantal uren op basis van lumpsum financiering. Immers, als de benodigde uren onder de PGF-methodiek lager zouden zijn dan de beschikbare uren, dan zou dat kunnen duiden op inefficiency. Echter de berekening die aanvankelijk gemaakt was op basis van de PGF-methodiek kwam uit op een hoger aantal uren op jaarbasis dan dat beschikbaar was. Dat heeft ertoe geleid dat de normen voor het aantal uren per product enigszins naar beneden zijn bijgesteld, om de afgesproken budgettaire neutraliteit bij de start van PGF te bewerkstelligen.

4.2 Gevolgen van de Wabo-decentralisatie

De gevolgen van de Wabo-decentralisatie zijn uitgebreid onderzocht en vastgelegd. Er bestaat tussen de deelnemers een redelijke consensus over hoe de wijzigingen in financiële zin hebben plaatsgehad. Mogelijk is die er niet over de vraag wie de gevolgen (geheel of ten dele) voor zijn rekening moet nemen.

In onze visie is dit een financierings- en verdelingsprobleem van de deelnemers, dat veroorzaakt is door het rijk (i.c. het ministerie van Binnenlandse Zaken). Het Rijk heeft parameters gebruikt die relevant bleken af te wijken van wat gebruik is bij de omgevingsdiensten. Voor de OD is het niet relevant waar het geld van de deelnemers vandaan komt: het PGF gaat (slechts) over een transparante verhouding tussen product en prijs. De problematiek van de gevolgen van de Wabo-decentralisatie staat los van het PGF, maar wordt wel door het PGF getriggerd: het PGF maakt het noodzakelijk dat het wordt opgelost, want de tot nu toe gekozen oplossing is op input gericht en past niet meer. Over de verdeling van het nadeel kunnen tussen partijen allerlei afspraken gemaakt worden, maar dat zijn op zich zelf staande keuzes die geen inhoudelijke relatie met PGF hebben. Dat maakt dat wij van mening zijn dat de gevolgen van de Wabo-decentralisatie los staan van, en geen effect hebben op de keuze voor de PGF-methodiek.

4.3 Randvoorwaardelijke kosten onder de loop: waarom zo geregeld?

De wijze van regelen van de randvoorwaardelijke kosten in het PGF viel ons op, omdat die afwijkt van de wijze waarop dit type kosten in andere outputsystematieken doorgaans geregeld wordt. In het algemeen is dat gevarieerder dan op de wijze waarop het hier geregeld is, bijvoorbeeld bestuursondersteuning en accountmanagement zullen doorgaans als overhead gezien worden, en bezwaar en beroep zal vaak in rekening worden gebracht bij het bevoegd gezag voor wie het werk gedaan wordt. Van deze manier van regelen in de PGF-methodiek kan in elk geval gezegd worden, dat het er transparanter van wordt en dat het tarief relatief laag houdt. Daarnaast is er in grote lijnen overeenstemming met de opdrachtgevers over dat deze kosten op deze manier verdeeld worden over de deelnemers. Dat de verdeling van deze kosten in 2017 nog gebeurt op basis van de DVO's, is niet conform het PGF en zien wij als een overgangsmaatregel.

Wij hebben vastgesteld dat het op deze manier geregeld kan worden. Het effect ervan is een verschuiving van kosten, naar meer verdeeld over de verschillende deelnemers.

4.4 De gevolgen voor de vier grootste deelnemers in de OD

In deze paragraaf zijn de gevolgen voor de vier grootste deelnemers op een rij gezet, en wordt gepoogd om de ontstane verschillen in financiering zoveel mogelijk te verklaren. In bijlage 1 is dit in tabelvorm weergegeven, hieronder wordt dat per deelnemer toegelicht. Hiermee wordt tevens vraag 4 beantwoord. De verschillen tussen financiering volgens de DVO 2016 en volgens de PGF-methodiek worden toegelicht aan de hand van vier belangrijke elementen. Deze elementen zijn:

- *Personele inzet*: fte's ingezet conform DVO 2016 vergeleken met de fte's benodigd volgens de PGF-methodiek. Uitgaande van een gemiddeld tarief van € 94,11 worden deze verschillen financieel gemaakt.
- *Wijzigingen materieel budget*: Hierbij gaat het om de aanpassing van het door de gemeente Amsterdam ingebrachte materiele budget
- *Tariefdifferentiatie*: In plaats van een gemiddeld tarief (€ 94,11) in het DVO 2016 is gekozen voor een laag (€ 89) en hoog (€ 99) tarief. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld veel werk afneemt tegen laag tarief heeft zij een voordeel en vice versa.
- *Wabo-effect*: Dit betreft het verschil tussen de door de opdrachtgever uit het gemeentefonds ontvangen vergoeding en de werkelijke kosten van de WABO-activiteiten conform de PGF-methodiek.

Naar aanleiding van een eerdere versie van dit rapport heeft de provincie Noord-Holland nadere vragen gesteld. Die vragen zijn beantwoord in een appendix, die als bijlage 2 bij dit rapport is gevoegd.

4.4.1 Amsterdam

Vergelijking Was- Wordt:

De invoering van de PGF-begrotingsmethodiek leidt op basis van het huidige werkpakket en de ontwikkelde kengetallen tot een begroting van ca. € 17,6 mln. (excl. materieel budget). Dat is een voordeel van ca. € 3,5 mln. ten opzichte van de DVO voor 2016. De algemene verklaring hiervoor is dat Amsterdam een andere startpositie heeft gehad, omdat zij in 2013 een hele dienst heeft ingebracht.

Personele inzet:

Op basis van de PGF-begrotingsmethodiek en het gehanteerde uniforme uitvoeringsniveau constateren we dat de benodigde inzet 16,1 fte lager is dan is ingebracht.

Hiervan kan 5,8 fte ad € 0,74 mln. verklaard worden door het herverdeeffect van het randvoorwaardelijk pakket. De overige 10,3 fte ad € 1,32 mln. worden ingezet op het werkpakket van de overige deelnemers en voor betaalde dienstverlening. Wat de exacte oorzaak is van deze reductie op het werkpakket van Amsterdam is niet duidelijk.

Materieel Budget:

Met het inbrengen van een volledige dienst heeft Amsterdam (naast veel expertise) een materieel budget van € 3,5 mln. overgedragen. Bij de overgang van DVO naar PGF is besloten voor een bedrag van € 1,8 mln. dit budget in te zetten voor alle opdrachtgevers van de Omgevingsdienst. Bij toepassing van de systematiek van PGF gaan de andere opdrachtgevers hier dus ook aan meebetalen. De gemeente Amsterdam betaalt dan € 0,84 mln., waarmee voor haar een voordelig herverdeeffect ontstaat van € 0,96 mln.

Tariefdifferentiatie:

Dit heeft voor Amsterdam verwaarloosbare gevolgen.

Wabo-decentralisatie:

De bijdrage vanuit het gemeentefonds aan de gemeente Amsterdam is € 0,25 mln. hoger dan de hetgeen zij op basis van PGF aan de OD NZKG moet betalen.

Resumé:

Bovenstaande onderdelen verklaren € 3,28 mln. van het totale verschil van € 3,5 miljoen. De resterende € 0,22 mln. behoeft nog nader onderzoek.

4.4.2 Provincie Noord Holland

Vergelijking Was- Wordt:

De invoering van PGF leidt op basis van het huidige werkpakket en de ontwikkelde kengetallen tot een begroting van ca. € 9,2 mln. (excl. materieel budget en plustaken). Dat is een nadeel van ca. € 3 mln. ten opzichte van de DVO 2016.

Personele inzet:

Op basis van de PGF-begrotingsmethodiek en het gehanteerde uniforme uitvoeringsniveau constateren we dat de benodigde inzet 2,6 fte ad € 0,33 mln. lager is dan ingebracht. Het herverdeeffect van het randvoorwaardelijke pakket zorgt enerzijds voor een verlaging van 5,7 fte ad € 0,73 mln. De BRIKS-taken veroorzaken juist een toename van 3,1 fte ad € 0,40 mln.

Twynstra Gudde

Materieel Budget:

De herverdeling van het door de Gemeente Amsterdam ingebrachte materiele budget van € 1,8 mln. kan voor € 0,56 worden toegerekend aan de provincie Noord-Holland.

Tariefdifferentiatie:

De invoering van tariefdifferentiatie heeft voor de Provincie Noord-Holland een nadelig effect van circa € 0,25 mln.

Wabo-decentralisatie:

Het grootste deel van het verschil kan worden verklaard met de doorgevoerde verlaging van de oorspronkelijke inbreng van de Provincie Noord-Holland in 2014 bij de WABO decentralisatie. Destijds is de oorspronkelijke inbreng met ca. € 2,40 mln. meer verlaagd dan aan werk is overgedragen.

Resumé:

Bovenstaande onderdelen verklaren € 2,88 mln. van het totale verschil van € 3 mln.

4.4.3 Haarlemmermeer

Vergelijking Was- Wordt:

De invoering van PGF leidt op basis van het huidige werkpakket en de ontwikkelde kengetallen tot een begroting van ca. € 5,4 mln. Dat is een nadeel van ca. € 0,2 mln. ten opzichte van de DVO 2016.

Personele inzet:

Op basis van de PGF-begrotingsmethodiek en het gehanteerde uniforme uitvoeringsniveau constateren we dat de benodigde inzet 7,3 fte hoger is dan tot 2016 is ingebracht.

Hiervan kan 2,6 fte ad € 0,33 mln. verklaard worden door het herverdeeleffect van het randvoorwaardelijk pakket. Door de invoering van het uniforme uitvoeringsniveau voor de gehele regio neemt de inzet op het primaire proces toe met 4,7 fte ad € 0,61 mln. De overdracht van 2^e tranche bedrijven in 2015 is hiervan een onderdeel; hiervoor was ca. € 0,08 mln. te weinig beschikbaar gesteld.

Materieel Budget:

Dit heeft een voor de Haarlemmermeer verwaarloosbaar effect.

Tariefdifferentiatie:

De invoering van tariefdifferentiatie heeft voor de Gemeente Haarlemmermeer een voordelig effect van circa € 0,13 mln.

Wabo-decentralisatie:

De bijdrage vanuit het gemeentefonds aan de gemeente Haarlemmermeer is € 0,61 mln. hoger dan hetgeen zij op basis van PGF aan de OD NZKG moet betalen.

Resumé:

Bovenstaande onderdelen verklaren het verschil van € 0,20 mln. tussen de DVO 2016 en PGF.

4.4.4 Zaanstad

Vergelijking Was- Wordt:

De invoering van PGF leidt op basis van het huidige werkpakket en de ontwikkelde kengetallen tot een begroting van ca. 2,6 miljoen euro. Dat is een nadeel van ca. € 0,48 mln. ten opzichte van de DVO 2016.

Personele inzet:

Op basis van de PGF- begrotingsmethodiek en het gehanteerde uniforme uitvoeringsniveau constateren we dat de benodigde inzet 5,1 fte hoger is dan tot 2016 is ingebracht. Hiervan kan 0,8 fte ad € 0,10 mln. verklaard worden door het herverdeeleffect van het randvoorwaardelijk pakket.

Door de invoering van het uniforme uitvoeringsniveau voor de gehele regio neemt de inzet op voornamelijk het primaire proces van Milieu toe met 4,3 fte ad € 0,56 mln.

Materieelbudget:

De herverdeling van het materieelbudget heeft voor Zaanstad een effect van € 0,02 mln.

Tariefdifferentiatie:

De invoering van tariefdifferentiatie heeft voor de Gemeente Zaanstad een voordelig effect van circa € 0,10 mln.

Wabo-decentralisatie:

De bijdrage vanuit het gemeentefonds aan de gemeente Zaanstad is € 0,16 mln. hoger dan de hetgeen zij op basis van PGF aan de OD NZKG moet betalen.

Resumé:

Bovenstaande onderdelen verklaren € 0,43 mln. van het totale verschil van € 0,48 mln.

5. Conclusies

5.1 De overgang naar de PGF- methodiek kan verder worden voorbereid

- De methodiek is goed genoeg om mee te starten. De echte verbeteringen komen door ervaringen op te doen met de methodiek en wijzigingen op basis daarvan door te voeren.
- Een uniform uitvoeringsniveau is uitgangspunt voor de PGF methodiek en zit, uiteraard mede daardoor, goed in de methodiek verwerkt.
- Kruissubsidiering is in de PGF-methodiek niet of nauwelijks aan de orde en wordt, voor zover dat wel aanwezig was, juist gestopt.
- Twee tarieven als differentiatie is een keuze, maar kan goed werken, zeker om mee te starten. Nadere differentiatie is desgewenst ook op termijn mogelijk.

5.2 Vergelijking met andere omgevingsdiensten

- Uit onderzoek blijkt dat de OD NZKG op de onderzochte parameters niet ongunstig afsteekt tegen DCMR
- Voor een bredere vergelijking is nog nadere verdieping nodig.

5.3 Kostenverdeling tussen de deelnemers

- In tegenstelling tot de aanvankelijke lumpsum-financiering zorgt de PGF-methodiek voor een reëlere en transparantere kostenverdeling
- Dat laat onverlet dat er een financieringsprobleem kan zijn, maar dat staat eigenlijk los van de PGF-methodiek en moet afzonderlijk opgelost worden
- De grote verschillen zijn met name te verklaren uit:
 - Verschillende inbrengstrategieën
 - Wetswijzigingen en financiële gevolgen daarvan.

Bijlage 1: tabel verschillen in financiering

	Amsterdam	PNH	Haarlemmermeer	Zaanstad
1 Inbreng FTE	147,32	69,40	30,81	11,47
2 Mutatie's DVO	5,89	2,84	4,98	4,26
Totaal DVO 2016 FTE	153,21	72,24	35,79	15,73
 PGF FTE	 137,11	 69,62	 43,11	 20,89
 Verschil FTE	 -16,10	 -2,61	 7,32	 5,15
3 <i>Waarvan randvoorwaardelijk</i>	-5,8	-5,7	2,6	0,8
 4 Tarief € 94,11	€ -2.068.072	€ -335.865	€ 940.008	€ 661.676
5 Effect mat.budget	€ -962.957	€ 562.960	€ 241	€ 20.558
5 Tariefdifferentiatie	€ 5.000	€ 250.000	€ -125.000	€ -100.000
5 WABO	€ -247.000	€ 2.424.000	€ -612.000	€ -155.817
Mutatie DVO - PGF	€ -3.273.029	€ 2.901.095	€ 203.249	€ 426.417
 Verschil DVO - PGF	€ -3.545.321	€ 3.021.639	€ 196.944	€ 475.533
 Restant	€ -272.292	€ 120.544	€ -6.305	€ 49.116
PGF 2016	€ 17.616.475	€ 9.206.416	€ 5.410.060	€ 2.576.136
Onverklaard deel	-2%	1%	0%	2%

Methodiek:

- 1 Om een verklaring te vinden voor de verschillen tussen PGF en de huidige DVO hebben we de mutaties in beeld gebracht vanaf de inbrengbegroting.
- 2 De mutaties zoals weergegeven in de DVO's vanaf 2014 zijn vertaald naar FTE'n.
- 3 Separaat is ter info aangegeven hoeveel FTE hiervan gemoeid gaat met het randvoorwaardelijk pakket.
- 4 De verschillen in FTE'n tussen DVO 2016 en PGF zijn omgerekend naar euro's op basis van het tarief 2016 ad € 94,11 en 1.365 productieve uren.
- 5 Om aansluiting te vinden met het totale verschil in euro's tussen DVO 2016 en PGF zijn de effecten van tariefdifferentiatie, WABO decentralisatie en mutatie materieel budget per opdrachtgever inzichtelijk gemaakt.

Bijlage 2: appendix nadere vragen provincie Noord Holland

Op verzoek van de provincie (de heer H. Schartman en mevrouw M. Groen) hebben wij –Jan Strengers en Marlies Krul-Seen- op 14 september een gesprek gevoerd om met name paragraaf 4.4.2 (verschillenverklaring en gevolgen voor PNH) nader door te nemen en toe te lichten. Dit gesprek heeft geresulteerd in een aantal vragen, die wij in het navolgende zullen beantwoorden.

Vragen vanuit de provincie:

1. Hoe is het verschil in tarief en het effect daarvan te verklaren?
2. Zijn jullie op de hoogte van de afspraken die gemaakt zijn over het materieel budget?
3. Zijn de berekeningen inclusief of exclusief de € 0,2 mln voor Bodemtaken?
4. Waarom is bij de Wabo-decentralisatie uitgegaan van een afwijkend bedrag?
5. Waarom is geen rekening gehouden met de voor de Wabo-decentralisatie gemaakte compensatieafspraken?
6. Is de bezuiniging van € 1,2 mln in de tarieven verwerkt, en niet geheel of ten dele in bijvoorbeeld het weerstandsvermogen verwerkt?
7. Welke uren en tarieven vormen de basis voor de berekening voor de provincie in de PGF-begroting? (Het is belangrijk om dit referentiepunt te kennen, omdat het beeld bestaat dat deze gegevens onderweg nogal eens zijn gewijzigd.)

Ad 1.

Het verschil in tarief is tweeledig. Uitgangspunt voor PGF is het rekentarief van € 94,11/uur. Dit tarief is gebaseerd op de totale kosten van de ODNZKG, gedeeld door alle productieve uren. Dit tarief is hoger dan het teruggerekende tarief dat de provincie in de lumpsum heeft ingebracht, ook als rekening wordt gehouden met verschillende rondes van prijscompensatie.

Het tarief dat PNH heeft berekend voor de inbreng bij de aanvang is gebaseerd op alle kosten en alle productieve uren van de PNH-inbreng. Of in dit tarief voldoende dekking zat om alle noodzakelijke kosten te dekken is niet vast te stellen. Dit tarief was niet gerelateerd aan een provinciaal tarief, ook al niet omdat de provincie daar niet mee werkt.

In de DVO die voor de oprichting van de OD NZKG was opgesteld, was sprake van een standaard uurtarief van € 90. Daarmee heeft de provincie bij de oprichting niet ingestemd. Daarna heeft het DB van de OD NZKG op 6 november 2013 een besluit genomen over de vaststelling van de tarieven voor 2014. Aan dit besluit lag een notitie van 30 oktober 2013 ten grondslag, waarin het uurtarief van € 90 voor DVO-werkzaamheden voor deelnemers ("latende partijen") voor de jaren 2013, 2014 en 2015 werd herbevestigd.

Het PGF-rekentarief zit verwerkt in de post *personele inzet*. Daarvan kan gezegd worden dat met PGF inzet van minder uren nodig is, maar dat die uren wel tegen het hogere rekentarief worden afgerekend. Vervolgens heeft de tariefdifferentiatie een extra effect: omdat de werkzaamheden die de OD NZKG voor PNH uitvoert voor een groot deel tot de ingewikkeldere categorie behoren, wordt de meerderheid van de uren tegen het hogere tarief afgerekend. Dat maakt dat het gemiddelde aan PNH in rekening gebrachte tarief hoger is dan het rekentarief van € 94,11; dit heeft een kostenverhogend effect.

Ad 2.

Volgens PNH zijn bij de aanvang van de OD NZKG afspraken gemaakt met de gemeente Amsterdam, dat Amsterdam de kosten van de inbreng van het materieelbudget gedurende 5 jaar voor haar rekening zou nemen. Die afspraak wordt nu doorkruist.

De PGF-methodiek gaat van geheel andere uitgangspunten uit dan de lumpsum methode: alle plussen en minnen zitten verwerkt in een productprijs. Door te kiezen voor de PGF-methodiek, is impliciet een eind gemaakt aan de afspraak met de gemeente Amsterdam, omdat een dergelijke afspraak niet past in de PGF-methodiek en er ook niet in is in te passen. Als deze afspraak toch een vervolg zou moeten krijgen, dan zal dat buiten de PGF-methodiek om moeten gebeuren. Wij geven daarover geen advies, omdat dat buiten de scope van onze opdracht valt.

Wij hebben moeten constateren dat de genoemde afspraak noch bij de OD, noch bij de gemeente Amsterdam bekend is. Mogelijk is verwarring ontstaan met een andere afspraak, die wel bij de oprichting van de OD is gemaakt tussen PNH en de OD. Deze afspraak gaat over een garantstelling door Amsterdam aan de OD voor de inbreng van niet-reguliere opdrachten op het gebied van bouwconstructie. Deze garantstelling houdt kort gezegd in dat Amsterdam gedurende minimaal 5 jaar voldoende bouwconstructieve taken moet afnemen om de structurele kosten van de meegekomen medewerkers te kunnen bekostigen (de eerste 2 jaar op lumpsum basis en daarna op basis van een PDC). Tevens dienen bij opzegging redelijke frictiekosten vergoed te worden.

Naar onze mening heeft de invoering van PGF geen invloed op deze afspraak, en kan deze ook onder het regiem van PGF (mede omdat daaraan de PDC ten grondslag ligt) gestand worden gedaan.

Ad 3.

Als uitgangspunt voor de vergelijking is de DVO voor 2016 gebruikt. De met de bodemtaken gemoeide wijziging ter hoogte van € 0,2 mln. is nog geen onderdeel van de formele DVO, omdat het besluit voor de verhoging formeel nog bij de provincie in procedure is. Maar omdat GS al een positief besluit hebben genomen, is de € 0,2 mln. al wel in de PGF-begroting opgenomen. Het effect hiervan maakt deel uit van de al bij *personele inzet* berekende verschillen, en zal niet meer tot een bijstelling (i.c. een extra negatief effect voor PNH) leiden.

Ad 4.

In de kostenopstelling die PNH gemaakt heeft levert de Wabo-decentralisatie een dekkingstekort op van € 1,9 mln., terwijl wij in ons rapport uitgaan van een dekkingstekort voor PNH van € 2,4 mln. Dit verschil is eenvoudig te verklaren: de uitvoering van het takenpakket dat met de van provincie naar gemeenten overgedragen bevoegdheden gemoeid is, kost op basis van de PGF-methodiek € 0,8 mln. en op basis van de inbrenggegevens van PNH € 1,3 mln. Omdat wij uitgaan van de PGF-methodiek, zijn wij van mening dat het bedrag van € 2,4 mln. het juiste uitgangspunt is.

Ad 5.

De bijdrage van PNH aan de OD NZKG is als gevolg van de Wabo-decentralisatie verlaagd met € 3.224 mln. De uitvoering van het overgedragen werkpakket kost € 0,8 mln, zodat bij PNH € 2,4 mln aan financieringstekort achterblijft. Dit financieringstekort is als volgt opgelost: € 1,2 mln is door de gemeenten teruggestort, omdat zij dat boven de benodigde € 0,8 mln uit het Gemeentefonds ontvangen. De resterende € 1,2 mln is voor de helft gedekt door een gerealiseerde efficiencyverbetering binnen de OD (een reductie van 7 fte); eveneens € 0,6 mln heeft PNH in 2014 en 2015 voor haar rekening genomen. In 2016 is voor dit bedrag een taakstelling opgelegd aan de OD NZKG. Deze taakstelling wordt in 2016 ingevuld ten laste van de reserve, en in 2017 en volgende jaren door de taakstelling beëindiging verlengde kabels.

De beschreven oplossingen passen niet bij de PGF-methodiek. Omdat de gemeenten gaan betalen voor geleverde diensten, is niet meer relevant dat zij meer dan het benodigde bedrag uit het Gemeentefonds ontvangen; ze kunnen daarmee doen wat ze willen. En in feite zijn de bereikte bezuinigingen in het verleden aan één deelnemer, PNH, uitgekeerd, terwijl ze volgens de vaste verdeling verdeeld hadden kunnen worden over alle deelnemers. In concreto heeft PNH 100% ontvangen, terwijl dit het vaste

aandeel van 20% had moeten zijn. Door de kostenreductie zijn de totale kosten lager geworden. Doordat dit onder de PGF methodiek wordt verwerkt in het rekesttarief, profiteren alle deelnemers daarvan naar rato van hun afdeling. Als de kostenreductie er niet was geweest, dan was het rekesttarief nu hoger geweest dan € 94,11.

Met een keuze voor de PGF-methodiek is impliciet een eind gemaakt aan de afspraak dat PNH gecompenseerd wordt voor de negatieve effecten van de Wabo-decentralisatie, omdat een dergelijke afspraak niet past in de PGF-methodiek en er ook niet in is te passen. Als deze afspraak toch een vervolg moet krijgen, dan zal dat buiten de PGF-methodiek om moeten gebeuren. Wij geven daarover geen advies, omdat dat buiten de scope van deze opdracht valt.

Ad 6.

Zoals hierboven bij Ad 5. is toegelicht wordt incidenteel een taakstelling van € 0,6 mln in 2016 ten laste gebracht van het weerstandsvermogen. In 2017 wordt deze taakstelling ingevuld door de efficiency-voordelen die de beëindiging verlengde kabels met zich meebrengt. In de PGF-begroting voor 2017 is de taakstelling geheel verwerkt in (de verlaging van) het tarief.

Ad 7.

Op basis van de vergelijking van de voor de PGF-begroting gebruikte factsheet PNH van de OD NZKG van 31 mei met de excel-opstelling van Ken Vervaat (zoals we die van Ken hebben ontvangen na ons interview op 2 augustus 2016) hebben wij geconstateerd dat in beide documenten met exact dezelfde aantallen uren is gerekend (95.037 in totaal), met dien verstande dat ze iets verschillend van elkaar verdeeld staan in de beide opstellingen. Voor het tarief geeft PNH aan te zijn uitgegaan van 80% van de uren tegen het hoge tarief (€ 99) en 20% tegen het lage (€ 89). OD NZKG heeft gerekend met een meer exacte verdeling van taken en tarieven. Aangezien beide opstellingen uitkomen op hetzelfde eindbedrag (op basis van uren maal tarief) van € 9.206.416 constateren wij dat het toegerekende tarief slechts anders benoemd, maar op gelijke wijze berekend is.