

Aanbiedingsbrief

aan: Algemeen Bestuur RUD Utrecht
van: Dagelijks Bestuur
steller: M. van Bockel en S. Witteveen
onderwerp: AP03.2a_Uitkomst evaluatie financieringssysteem
t.b.v.: Vergadering Algemeen Bestuur d.d. 3 december 2020
bijlage: b. Bijdrageverordening-RUD-Utrecht-vanaf-2018-def-gepubl.-20171020-Staatscourant
c. Bijdrageverordening-RUD-Utrecht-vanaf-2022

Status

- ter kennisneming
 - ter (oriëntatie) bespreking
 - ter besluitvorming
-

Samenvatting

Met ingang van 1 januari 2018 is de financieringssysteem over gegaan naar een vorm van gedeeltelijke output financiering (hybride model). Deze financieringssysteem is vastgelegd in de bijdrageverordening die als bijlage a is toegevoegd aan dit stuk. Inmiddels zitten we in het derde jaar waarin deze systeem in gebruik is. Bij de invoering was afgesproken de financieringsmethodiek in 2020 te evalueren. De ervaringen van de afgelopen jaren gaven ons voldoende reden om de systeem te kunnen evalueren en waar gewenst aanpassingen voor te stellen.

De evaluatie is uitgevoerd en daaruit kwam naar voren dat de ambtenaren en bestuurders over het algemeen tevreden zijn over de huidige financieringssysteem. Er zijn echter wel een aantal onderdelen waar zij mogelijke verbeteringen zien. De werknemers van de RUD waren overwegend minder tevreden over de systeem en ook zij kwamen met mogelijke verbeterpunten. Daarnaast gaf de accountant aan dat de gekozen systeem van outputfinanciering in opzet uit oogpunt van bedrijfsvoering en verantwoording complex, arbeidsintensief en foutgevoelig is. Zijn advies was dan ook om het niveau van de administratieve lasten mee te wegen in de evaluatie en waar mogelijk te vereenvoudigen.

Op basis van de terugkoppeling van deze drie partijen doen we voorstellen voor aanpassingen in de huidige financieringssysteem. Het doel is om de complexiteit in de systeem te verlagen en de flexibiliteit te verhogen. Daarnaast stellen we voor om de communicatie en processen rondom de complexe dossiers, aanvullende opdrachten en projecten te verbeteren. Niet alle aanpassingen vragen ook om een concrete verandering in de bijdrageverordening. Waar dit wel het geval is zullen we dat toelichten. Als het Algemeen Bestuur akkoord gaat met dit voorstel vragen we tevens aan het Algemeen Bestuur om de nieuwe bijdrageverordening vast te stellen die per 1 januari 2022 in zal gaan (bijlage b). Voor de details verwijzen we naar de toelichting hieronder.

Voorstel

Het Algemeen Bestuur wordt voorgesteld om:

1. akkoord te gaan met de continuering van outputfinanciering bij de RUD Utrecht;
 2. akkoord te gaan met de zeven adviezen die voortvloeien uit de evaluatie outputfinanciering;
 3. de nieuwe Bijdrageverordening met een ingangsdatum van 1 januari 2022 vast te stellen.
-

Planning en communicatie

De voorgestelde planning ziet er als volgt uit:

Als het Algemeen Bestuur in de vergadering van 3 december 2020 akkoord gaat met de voorgestelde aanpassingen aan de financieringssystematiek dan kan zij dit doen door de aangepaste bijdrageverordening met een ingangsdatum van 1 januari 2022 vast stellen. De aangepaste bijdrageverordening zal hierna worden gepubliceerd en tevens geplaatst op de website van de RUD Utrecht. Op basis van artikel 30 van de Gemeenschappelijke Regeling zal er voor dit besluit van het Algemeen Bestuur een meerderheid van vier vijfde nodig zijn.

Medezeggenschap

n.v.t

Juridische toets

n.v.t.

Toelichting

Vanuit het AB is al vanaf de opstart van de RUD Utrecht de keuze gemaakt de financieringssystematiek van de RUD Utrecht op een gecontroleerde manier over te laten gaan van lumpsum naar outputfinanciering. De initiële planning daarvoor was dat deze transitie in 2017 zou gaan plaatsvinden. Gedurende 2016 is besloten de invoering een jaar uit te stellen, omdat de organisatie er nog niet klaar voor was en daarmee de risico's te groot zouden worden. Het jaar 2017 is toen gebruikt als proefperiode waarin de nieuwe financieringssystematiek verder uitgekristalliseerd kon worden en de organisatie hierop voorbereid kon worden. Na een positieve proefperiode in 2017 is met ingang van 1 januari 2018 de financieringsstructuur over gegaan naar de nieuwe financieringssystematiek (dit betreft een hybride model met een deel output gefinancierd). Inmiddels zitten we in het derde jaar waarin deze systematiek in gebruik is. Dit geeft ons voldoende gegevens om de systematiek te kunnen evalueren. Daarnaast heeft de accountant van de RUD Utrecht in zijn "verslag van bevindingen" bijbehorend bij de goedkeurende verklaring van de jaarrekening 2019 een opmerking en aanbeveling gemaakt bij de huidige financieringssystematiek van de RUD Utrecht. De accountant geeft daarin aan dat de gekozen systematiek van outputfinanciering in opzet uit oogpunt van bedrijfsvoering en verantwoording complex, arbeidsintensief en foutgevoelig is. Zijn advies was dan ook om het niveau van de administratieve lasten mee te wegen en waar mogelijk te vereenvoudigen. Voor de aangepaste financieringssystematiek op basis van deze evaluatie wordt als ingangsdatum 2022 voorgesteld.

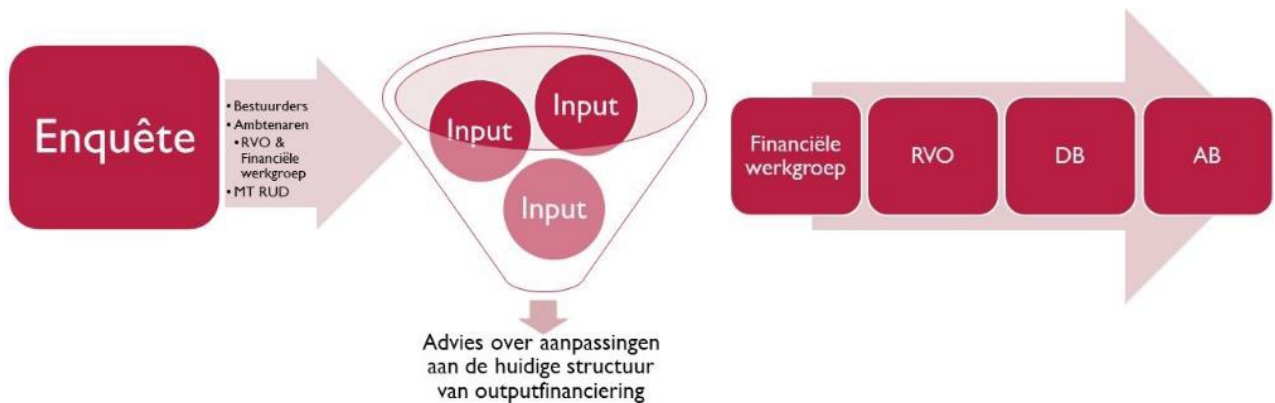
Hoe is de huidige systematiek geëvalueerd?

Gezien de opmerkingen die de accountant maakt en gezien onze eigen ervaringen leek het verstandig een grondige evaluatie te organiseren van de huidige financieringssystematiek. De evaluatie hebben we vorm gegeven door allereerst een "stuurgroep evaluatie financieringssystematiek" samen te stellen met de volgende deelnemers:

- 1- Een lid van het dagelijks bestuur
- 2- Directeur van de RUD Utrecht
- 3- Controller van de RUD Utrecht
- 4- Coördinator financiën van de RUD Utrecht
- 5- Twee RVO leden
- 6- Twee leden van de financiële werkgroep

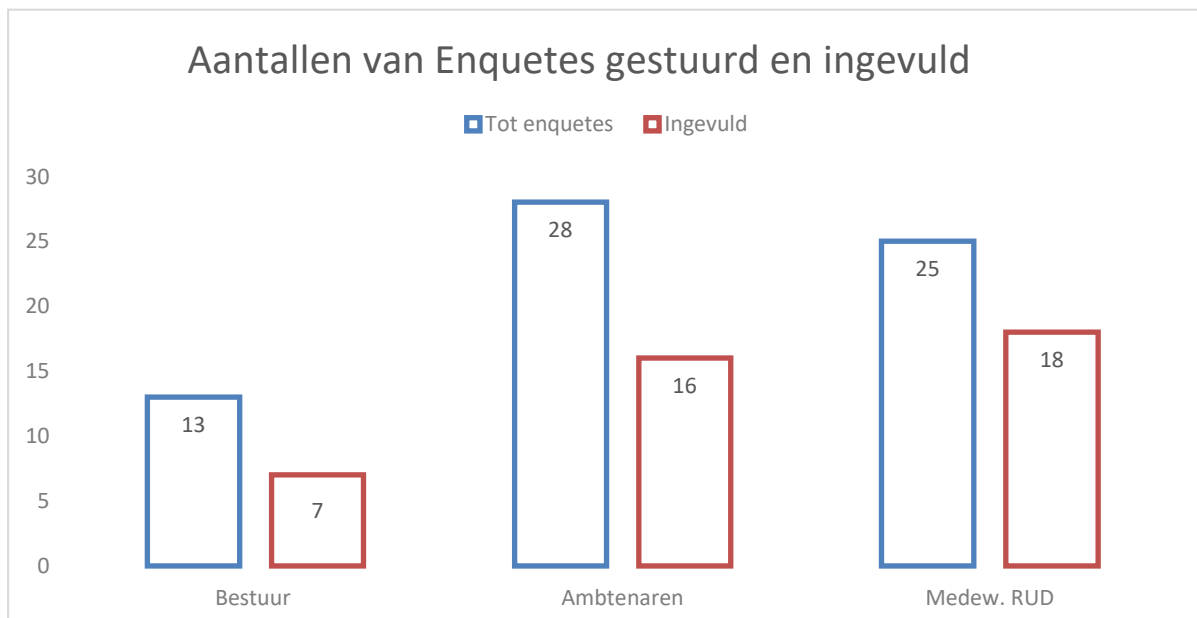
Gezamenlijk heeft deze stuurgroep een enquête opgesteld die als basis gebruikt is voor de evaluatie. Voorafgaand aan de enquête hebben we een duidelijke uitleg gedeeld van de huidige structuur van financiering. We hebben gevraagd of alle leden van het Algemeen Bestuur en ambtenaren van het RVO alsmede de leden van de financiële werkgroep, het MT van de RUD Utrecht en de coördinatoren van de RUD Utrecht deze enquête in wilden vullen. Naar deze drie doelgroepen (bestuurders, ambtenaren (RVO en financiële werkgroep) en werknemers RUD) zijn de uitkomsten van de enquête verder ingedeeld. Op basis van de uitkomsten van de enquête heeft de stuurgroep een advies met voorstel tot een aangepaste financieringssystematiek uitgebracht. Dit voorstel is verwerkt in deze aanbiedingsbrief. Aan onze accountant hebben wij ook zijn mening over dit advies gevraagd dat hij zal komen toelichten in de Algemeen Bestuursvergadering van 3 december 2020.

Schematisch ziet de aanpak er als volgt uit:



Respons enquête

In alle doelgroepen is het reactiepercentage op de enquête meer dan de helft geweest. 54% van de bestuurders, 57% van de ambtenaren en 72% van de medewerkers van de RUD heeft gereageerd op de enquête. Er zijn daarmee voldoende reacties op de enquête ontvangen om de evaluatie van de systematiek op te baseren en om een voorstel te doen van verbeteringen.



Uitkomsten

Met name tussen de ambtenaren en bestuurders was veel gelijkgezindheid met betrekking tot opvattingen omtrent de huidige en gewenste financieringssystematiek. Onderstaand vindt u een overzicht van de opvattingen per doelgroep.

Bestuurders

De reacties van de bestuurders zijn samen te vatten in zes hoofdpunten. Hieronder beschrijven we elk onderdeel apart.

1. *Outputfinanciering levert inzicht en transparantie op, outcomefinanciering zou mogelijk nog beter zijn*
86% van de bestuurders gaf aan dat outputfinanciering en de wijze van rapporteren voldoende inzicht en transparantie oplevert maar dat outcomefinanciering mogelijk nog beter zou zijn. Ze gaven aan dat kwaliteit (outcome) meer voor output gesteld zou moeten worden. Teveel focus op efficiëntie zou ten koste van de effectiviteit gaan.

2. Tevreden over diensten, maar soms te weinig gevoel voor politieke sensitiviteit

71% van de bestuurders geeft aan waar voor het geld te krijgen bij de RUD. Daarnaast geven bestuurders wel aan dat de RUD soms te weinig gevoel heeft voor politieke sensitiviteit. Er zijn echter ook bestuurders die aangeven verbetering op dit vlak te zien.

3. Meer flexibiliteit in financieringssystematiek nodig

Slechts 14% van de bestuurders geeft aan binnen de huidige outputfinancieringssystematiek voldoende flexibiliteit te ervaren. Een bestuurder geeft bijvoorbeeld aan dat de DVO te star is en dat meer maatwerk nodig is. Een ander gaf aan dat de RUD teveel product gefocust is. Weer een andere bestuurder geeft aan dat incidenten en calamiteiten niet vast zijn te leggen in de DVO.

4. Aanvullende opdrachten: Offertetraject voor verbetering vatbaar

Een kleine meerderheid (57%) is tevreden over de samenhang tussen DVO, aanvullende opdrachten en projecten. De kritiek is wel dat het proces voor aanvullende afspraken en het bijbehorende offertetraject veel regelwerk oplevert en dat er minder procedures zouden moeten zijn.

5. Meer behoefte aan adviesuren in DVO

Het overgrote deel van de bestuurders gaf aan meer adviesuren in de DVO te willen zien (86%). Een bestuurder gaf aan dat die adviesuren op een flexibele wijze in de DVO opgenomen dienen te worden.

6. Nieuwe producten: niet gelijk een kental geven

86% van de bestuurders gaf aan het een goed idee te vinden niet gelijk eventuele kentallen aan nieuwe producten te verbinden bij introductie, maar eerst tijd te laten verstrijken voor dit gebeurd, om zo aan voldoende inzicht te komen over de urenbesteding.

Ambtenaren (Regievoerders en leden van de financiële werkgroep)

De reacties van de ambtenaren zijn samen te vatten in vijf hoofdpunten. Hieronder beschrijven we elk onderdeel apart.

1. Outcomefinanciering mogelijk beter

Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat de huidige financieringssystematiek en de wijze van rapporteren goed dienst doet en voldoende inzicht en transparantie verschaft. De andere helft is anders gezind en geeft aan meer behoefte te hebben aan een systematiek van outcomefinanciering.

2. Aanvullende opdrachten en projecten geven perverse prikkel en offertetraject is voor verbetering vatbaar

Onvrede is er bij de ambtenaren over de samenhang tussen DVO, aanvullende opdrachten en projecten. Slechts 31% is hier tevreden over. Het offertetraject is voor verbetering vatbaar. De mening wordt gedeeld dat het in het huidige systeem zou lonen om werk aanvullend in te regelen in plaats van in de DVO, omdat het eigendomspercentage en daarmee de vaste bijdrage niet verder stijgt als werk aanvullend ingeregeld wordt. Dit geeft een perverse prikkel om werk niet in het DVO in te brengen.

3. Verdeeldheid over mate van flexibiliteit in financieringssystematiek

Iets meer dan de helft van de ambtenaren geeft aan voldoende flexibiliteit te ervaren bij de RUD (57%). Anderen geven aan dat de RUD niet altijd even pro-actief is in het signaleren van krapte binnen wetgevingen. Een andere respondent geeft aan dat de focus niet op frictie en uittreding zou moeten liggen, maar op maatwerk en flexibiliteit.

4. Nieuwe producten: niet gelijk een kental geven en wel benchmarken

62% van de ambtenaren geeft aan het een goed idee te vinden niet gelijk kentallen aan nieuwe producten te verbinden bij introductie, maar eerst tijd te laten verstrijken voor dit gebeurd, om zo aan voldoende inzicht te komen over de urenbesteding. Wel is er een groep die aangeeft dat gebenchmarkt moet worden. Data van andere omgevingsdiensten in het land zouden voldoende inzicht moeten bieden in wat de urenbesteding voor een product of dienst zou moeten zijn.

5. Complexe zaken: betere communicatie werkwijze en inhoud

De één geeft aan dat meer inzicht noodzakelijk is, de ander dat het begrip van complexe zaken niet altijd even duidelijk is. Ook wordt meer pro-activiteit verwacht van de RUD en meer bekendheid van de complexe zaak in de betreffende lijn van de organisatie. Betere communicatie is hier nodig vanuit de RUD volgens de ambtenaren.

Werknemers RUD

De reacties van de medewerkers van de RUD zijn samen te vatten in vier hoofdpunten. Hieronder beschrijven we elk onderdeel apart.

1. Outputfinanciering geeft onvoldoende inzicht en transparantie, outcome -of lumpsumfinanciering is beter alternatief

In tegenstelling tot de bestuurders en ambtenaren geven de werknemers van de RUD aan niet tevreden te zijn over de huidige financieringssystematiek en de wijze van rapporteren (17% is tevreden). Teveel focus op de kwantiteit in plaats van de kwaliteit en een te grote focus op kentallen en cijfers zijn zoal opvattingen van de werknemers. Outcomefinanciering zou daarom meer op zijn plek zijn volgens een aantal. Andere respondenten stellen weer dat lumpsum of een hybridevorm van lumpsum/outcomefinanciering een beter alternatief is, of lumpsum met losse opdrachten tegen markttaarif.

2. Rapportages aan opdrachtgevers zijn te detaillistisch

De rapportages zouden eenvoudiger moeten zijn en daardoor meer inzicht geven. Een andere werknemer stelt dat er slechts een uitdraai van de cijfers wordt gedeeld en niet een vertaling. Rapporteren op wetgevingsniveau in plaats van op productniveau is weer een andere suggestie van een werknemer.

3. Aanvullende opdrachten: star offertetraject

Slechts 38% van de werknemers van de RUD is tevreden over de huidige samenhang tussen DVO, aanvullende opdrachten en projecten. Er zou teveel gebruik gemaakt worden van aanvullende opdrachten. De DVO zou te vaak aangepast worden en veel werk is vraag gestuurd, wat ook weer tot aanvullend werk kan leiden of een tekort op de afgesproken DVO. Het offertetraject van de aanvullende opdrachten en projecten zou complex, tijdrovend en arbeidsintensief zijn.

4. Kaders PDC zijn niet altijd duidelijk

De helft van de werknemers van de RUD geeft aan tevreden te zijn over de kaders in de PDC. De andere helft geeft aan dat er een te algemene beschrijving is en dat er te weinig is toegespitst en uitgewerkt, waardoor het onduidelijk is waar de kaders voor bepaalde producten en diensten beginnen en ophouden.

Advies; welke aanpassingen aan de huidige financieringssystematiek raden wij aan op basis van de uitkomsten van de enquête?

Op basis van de uitkomsten van de enquête heeft de stuurgroep aanpassingen gedefinieerd die de financieringssystematiek zou moeten verbeteren en meer aan zou moeten laten sluiten met de wensen van de belanghebbenden. Onderstaand vatten we de voorgestelde aanpassingen samen. Op hoofdlijnen zijn de aanpassingen onder te verdelen in verbeteringen die zorgen voor minder complexiteit en meer flexibiliteit. Daarnaast stellen we nog een verbetering voor in de werkprocessen van de RUD.

Meer flexibiliteit

Wat zowel de bestuurders als ambtenaren aangeven is dat er over het algemeen meer behoefte aan flexibiliteit is. Een drietal aanpassingen in de systematiek willen we voordragen die gaan zorgen voor meer flexibiliteit:

1- Extra adviesuren als onderdeel van de dienstverleningsovereenkomst

Vanuit met name de bestuurders is er een vraag om meer adviesuren. Ook vanuit traject "Kleur bekenen", dat inmiddels is overgegaan in het traject "Samen op weg" komt duidelijk naar voren dat de deelnemers behoefte hebben aan een Technisch Adviserende Uitvoeringsorganisatie (TAU). De RUD is momenteel gezamenlijk met de deelnemers onderweg om deze transitie te maken. Voor alle wetgevingsgebieden hebben we vanaf 2021 de mogelijkheid om adviesuren op te nemen als onderdeel van de dienstverleningsovereenkomst. Voor de verdere ontwikkeling richting TAU verwijzen we naar het vervolg van het traject "Samen op weg". Op basis van de huidige inzichten is er geen aanpassing aan de bijdrage verordening nodig om dit te realiseren.

2- De RUD als flexibelere organisatie

Door meer flexibiliteit aan te bieden aan onze deelnemers kunnen deelnemers makkelijker meer of minder taken afnemen bij de RUD Utrecht naar gelang dit nodig is. Van oudsher heeft de RUD Utrecht echter veel vast personeel en hierdoor ook hoge vaste kosten. Op korte termijn zou het risico van minder afname dus gedekt moeten worden door de deelnemers. Op lange termijn kan de RUD wel flexibeler worden doordat de RUD een gedeelte van de DVO gaat uitvoeren met een flexibele schil. De doelstelling van de RUD Utrecht is dan ook om naar de toekomst toe een grotere flexibele schil op te bouwen en minder personeel vast in dienst te hebben. Dit zal nog niet in 2022 gelijk ingevoerd zijn aangezien het afbouwen van vast personeel en het opbouwen van een flexibele schil tijd kost. Daarnaast proberen we de organisatie ook flexibeler te maken door medewerkers zich op meer dan één specialisme te laten focussen. In het programma "samen op weg" zoeken wij gezamenlijk naar de beste weg om deze ontwikkelingen concreet te maken. Deze doorontwikkeling vraagt niet om een aanpassing van de bijdrage verordening maar om aandacht in het traject "samen op weg".

3- *Mogelijkheid tot schuiven van uren tussen wetgevingsgebieden*

We willen deelnemers de mogelijkheid bieden om ook tussen wetgevingsgebieden te schuiven indien dit niet tot fictiekosten zal leiden. In de nieuwe DVO's vanaf 1 januari 2022 zal deze mogelijkheid worden opgenomen.

4- *Aan de vaste bijdrage een bedrag toe te voegen voor de doorontwikkeling van nieuwe producten en diensten*

Door onze deelnemers de mogelijkheid te geven om een gedeelte van de variabele bijdrage als lump sum bedrag af te dragen ontstaat er meer flexibiliteit voor onze deelnemers. Uiteraard is het hier wel een risico of de RUD kan leveren wat een deelnemer vraagt. Dit risico neemt toe naar gelang de periode van voor aankondiging korter wordt. De huidige bijdrageverordening stelt in artikel 2 lid 2 dat de vaste bijdrage jaarlijks wordt bepaald (middels de begroting) op basis van de vaste kosten waaronder, maar niet alleen, de overhead. Hieraan voegen we toe dat er in de vaste bijdrage, naast de vaste kosten, ook een bedrag wordt opgenomen voor de doorontwikkeling van producten en diensten. De hoogte van dit bedrag kan bij het opstellen van de begroting worden bepaald.

Minder complexiteit

Wat als een rode draad door de reacties van de betrokken partijen heen loopt is dat de huidige financieringssystematiek te complex is. Zowel medewerkers van de RUD Utrecht als onze deelnemers ondervinden hier hinder van. Het verminderen van de complexiteit in de financieringssystematiek willen we bewerkstelligen met onderstaande drie aanpassingen:

1- *Duidelijkere kaders PDC door verminderen aantal producten en diensten (Doelstelling: 300 naar 150)*

Een vereenvoudiging van de structuur van producten en diensten zou minder complexiteit betekenen. Het terugbrengen van het aantal producten en diensten van 300 naar 150 door producten slim te definiëren en producten en of diensten samen te voegen tot 1 product zou de structuur minder complex maken. Gezamenlijk met de inwerkingtreding van de Omgevingswet willen we dit bewerkstelligen aangezien de hele PDC toch opnieuw samengesteld zal moeten worden. Dit vraagt niet om een aanpassing van de bijdrageverordening.

2- *Kentallen pas nadat er voldoende data beschikbaar is aan nieuw product koppelen*

Minder dan een jaar is een te korte periode om bij nieuwe producten de urenbesteding te evalueren. Na één tot drie jaar is er meer inzicht, afhankelijk van hoe vaak een product geleverd is; dit wordt de nieuwe periode dat een eventueel kental aan een product na introductie verbonden wordt. Helaas kan aan de vraag vanuit bestuurders en ambtenaren om de kentallen te benchmarken geen gehoor gegeven worden. Allereerst zijn er relatief weinig andere Omgevingsdiensten in Nederland die outputfinanciering hanteren. Daar bovenop hebben Omgevingsdiensten onderlinge verschillen in de structuur van producten en diensten, wat goed benchmarken (met voldoende voorhanden data) onmogelijk maakt. Hier is ook bij het invoeren van outputfinanciering grondig onderzoek naar gedaan. Dit vraagt niet om een aanpassing van de bijdrageverordening

3- *Minder aanvullende opdrachten door tegengaan perverse prikkel aanvullende opdrachten*

Zowel de ambtenaren als de bestuurders gaven aan niet tevreden te zijn over de samenhang tussen DVO, aanvullende opdrachten en projecten. De aanwezigheid van aanvullende opdrachten zou een perverse prikkel bij de opdrachtgevers veroorzaken. We zouden daarom voor het afsluiten van aanvullende opdrachten per deelnemer een grens van 5% willen stellen van de DVO. Wordt deze grens overschreden, dan telt dit mee in het eigendomspercentage en betekent dit dus een hogere vaste bijdrage. Op deze manier willen we ervoor zorgen dat er een stimulans is om al het terugkerende, voorafgaand aan een jaar bekende werk in de DVO af te spreken. De huidige bijdrageverordening stelt in artikel 3 lid 3 dat de vaste bijdrage per deelnemer wordt vastgesteld door het Algemeen Bestuur naar rato van de af te nemen uren zoals dat in de DVO's voor het betreffende begrotingsjaar is vastgelegd. Aan dit lid voegen we toe dat er aan het einde van het boekjaar, op basis van de jaarcijfers, een herijking plaatsvindt. Indien een deelnemer ten minste 5% overschrijd van de afgenomen uren zoals opgenomen in de DVO van dat betreffende begrotingsjaar zal de vaste bijdrage opnieuw worden berekend op basis van de daadwerkelijke afname van dat begrotingsjaar.

Betere communicatie en stroomlijnen processen aanvullende opdrachten en complexe dossiers

Zowel ambtenaren, bestuurders als medewerkers van de RUD gaven aan het proces aanvullende opdrachten star en tijdrovend te vinden en de ambtenaren gaven aan niet tevreden te zijn over het inzicht en de communicatie omtrent de complexe dossiers. Intern zal de RUD de processen tegen het licht houden en stroomlijnen om aan de wens te voldoen. Met name op het gebied van de complexe dossiers is er hier een slag in te slaan.

Aanvullend zouden we nog willen stellen dat het verzoek vanuit de verschillende partijen om outcomefinanciering erg moeilijk is in te willigen. Outcomefinanciering vereist namelijk uniformiteit, maar dit is lastig te realiseren, gezien de verschillen in perspectief tussen de verschillende deelnemers op gewenste outcome. Dit is ook de reden dat deze vorm van financieringssystematiek eigenlijk niet voorkomt bij omgevingsdiensten. Wel zullen we intern bekijken hoe in de rapportages outcome en kwaliteit meer op de voorgrond kan komen te staan.