

Twynstra Gudde

Notitie

Aan Bestuur Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord

Van Yasmin de Vries

Datum 26 juni 2019

Ons kenmerk WO-1906-0057-yvr

Onderwerp Outputfinanciering en de RUD NHN

1. Inleiding en proces

In de afgelopen weken heeft Twynstra Gudde, mede vanwege hun kennis met soortgelijke vraagstukken bij andere omgevingsdiensten, namens de RUD NHN een onderzoek uitgevoerd naar de betekenis van *outputfinanciering* bij de bestuurders/eigenaren van deze RUD. De RUD NHN geeft via deze weg dan ook invulling aan de breed gedeelde bestuurlijke wens om de betekenis van een transitie van de huidige inputfinanciering (*resp. lumpsumfinanciering*) naar een vorm van outputfinanciering nader te verkennen. Op verzoek van de RUD NHN zijn zeven bestuursleden (*zowel AB- als DB-leden*) en de directeur van de RUD NHN geïnterviewd, op momenten werden zij bijgestaan door staffunctionarissen. Deze interviews hebben geleid tot deze notitie.

In de opbouw van deze notitie zal allereerst een beschouwing worden gegeven van de wijze waarop outputfinanciering bij collega omgevingsdiensten vorm heeft gekregen. Vervolgens worden de (bestuurlijke) beelden en bevindingen uit de interviews uiteengezet, inclusief een beschrijving van de verschillende *belangen* achter de wens om te komen tot outputfinanciering. Op basis hiervan komen we in hoofdstuk 4 tot een beschrijving van outputfinanciering bij de RUD NHN om vervolgens af te sluiten met de consequenties en benodigde (rand)voorwaarden voor een mogelijke pilot en/of implementatie hiervan.

Wij hebben (nog) geen doorkijk en/of inzicht van de RUD NHN met betrekking tot hun bestaande bedrijfsvoering en daarbij (dienende) behorende systemen.

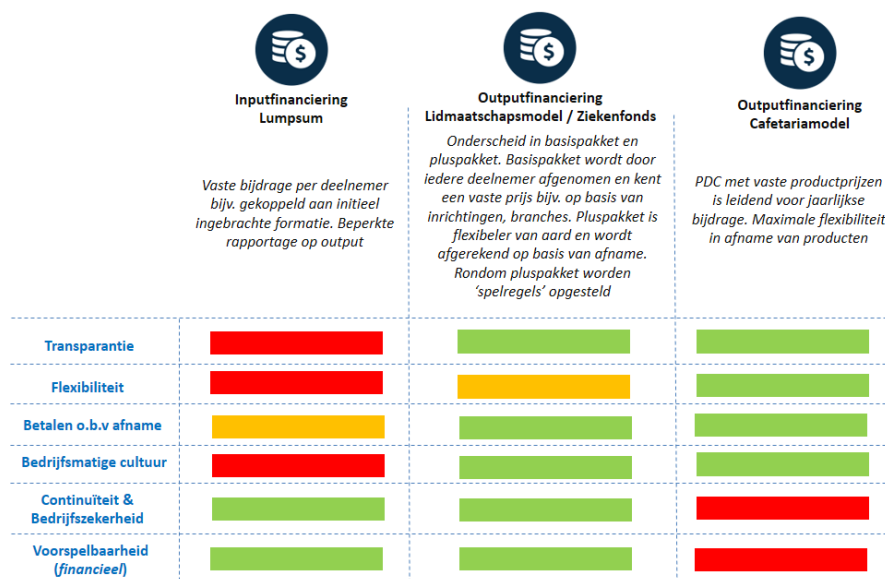
2. Outputfinanciering en Omgevingsdiensten in Nederland

Meerdere omgevingsdiensten in Nederland hebben in de afgelopen jaren de transitie van input-/lumpsumfinanciering naar outputfinanciering gemaakt. De start van een dergelijke transitie wordt gevormd door een gezamenlijke begripsbepaling van wat men onder outputfinanciering verstaat en wat dit kan gaan betekenen, de betekenisgeving.

Immers blijkt in de praktijk dat de beelden die betrokken actoren hebben bij outputfinanciering – en wat dit zou moeten opleveren – sterk verschillen. Een vaak voorkomend misverstand is dat outputfinanciering uitmondt in een soort ‘cafetariamodel’ waarin de gedwongen winkelnering wordt losgelaten en maximale flexibiliteit wordt georganiseerd in het al dan niet afnemen van producten waardoor de uitvoering van VTH-taken per definitie goedkoper wordt. De praktijk daarentegen ligt een stuk genuanceerder. Deelnemers aan een Gemeenschappelijke Regeling zijn, zoals bekend, namelijk zowel eigenaar als opdrachtgever van de omgevingsdienst in kwestie. Deze beide rollen gaan gepaard met bepaalde belangen. Redenerend vanuit de rol van opdrachtgever en klant bestaat er de behoefte aan *maatwerk, flexibiliteit, professionaliteit, robuustheid* en *kwaliteit*. Tegelijkertijd echter bestaat er vanuit het eigenaarschap behoefte aan *continuïteit van de RUD, stabiliteit, bedrijfszekerheid & in-control* en *goed werkgeverschap*. Op het moment dat één van beide rollen dominant is, ondermijnt dit de haalbaarheid van de doelstellingen die ten grondslag liggen aan de oprichting van omgevingsdiensten; óf de exploitatiekosten en –risico’s lopen uit de pas door een hoge mate van differentiatie, flexibiliteit en maatwerk óf de klanttevredenheid, kwaliteit en toegevoegde waarde komen onder druk te staan door standaardisatie en gebrek aan flexibiliteit. De praktische uitwerking van outputfinanciering dient daarom ook een juiste balans te kennen van de belangen vanuit beide rollen.

Dit betekent dan ook dat in de praktijk outputfinanciering bij omgevingsdiensten doorgaans neerkomt op een ‘lidmaatschapsmodel’, ook wel *ziekenfondsmodel* genoemd.

Onderstaande figuur geeft in hoofdlijnen een beschrijving van de drie hierboven benoemde financieringsvormen inclusief de effecten hiervan op een aantal indicatoren.



Figuur 1. Beschrijving financieringsvormen (inclusief effecten op indicatoren)

Met deze vorm van outputfinanciering worden in feite de sterke punten van inputfinanciering en een extreem flexibele vorm van outputfinanciering (*cafetariamodel*) gecombineerd. Immers wordt hiermee de omgevingsdienst in kwestie ‘gedwongen’ haar bedrijfsvoering op orde te brengen en te bewegen richting een zakelijkere cultuur zonder hierbij de continuïteit en bedrijfszekerheid bovenmatig te hypothekeren. De financiële bijdrage is gekoppeld aan de werkelijke afname van producten waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen een basis- en een pluspakket.

Hiermee wordt een einde gemaakt aan eventuele kruissubsidiëring die ontstaan is, omdat de lumpsumfinanciering in het verleden vaak (deels) gekoppeld is geweest aan de ingebrachte formatie die op haar beurt niet altijd een één-op-één relatie kende en/of een objectieve afspiegeling was van het jaarlijkse werkpakket, behorende bij een bepaald inrichtingenbestand. Overigens betekent dit niet dat hiermee ook alle solidariteit uit het financieringsconstruct verdwijnt. Er wordt namelijk gewerkt met vaste productprijzen (bijv. reistijden worden niet apart doorberekend). Ook wordt in dit model, om eventueel opportunistisch 'shopgedrag'/'cherry picking' te vermijden, uitgewerkt op welke wijze omgegaan wordt met overheadkosten en randvoorwaardelijke kosten in relatie tot uurtarieven en de kostprijzen van producten.

Zoals eerder benoemd, werkt het 'lidmaatschapsmodel / ziekenfondsmodel' met producten en diensten, die deels als basispakket (c.q. Basisverzekering / ic wettelijke taken) worden samengesteld en verkocht aan deelnemers en deels als pluspakket (c.q. aanvullende verzekering). Hierbij wordt de prijsstelling van het basispakket, met daarin een groot aantal producten en diensten, bepaald door een objectieve factor, zoals het inrichtingenbestand en wordt 'verplicht' afgenomen door iedere deelnemer. Het pluspakket daarentegen is flexibel van aard voor wat betreft het al dan niet afnemen van producten en diensten en de prijsstelling geschiedt via het principe van de kostprijzen per product. Aanvullend hierop worden 'spelregels' gedefinieerd. Bijvoorbeeld rondom de maximaal toegestane jaarlijkse fluctuatie in de afname van producten en diensten in het pluspakket per bevoegd gezag.

3. Bestuurlijke beelden in Noord-Holland Noord inzake outputfinanciering

Zoals benoemd in de inleiding zijn de afgelopen weken, op initiatie van de RUD NHN, een zevental bestuursleden geïnterviewd. De vragen (1) *wat zij verstaan onder outputfinanciering* en (2) *waar outputfinanciering aan bij dient te dragen c.q. wat het op moet leveren/bereiken* en (3) *betekenisgeving en consequenties*, stonden hierin centraal.

Wanneer we de uitkomsten uit deze interviews 'op elkaar leggen' vallen de volgende zaken op:

- Nagenoeg alle betrokken bestuurders onderkennen dat er op dit moment nog geen sprake is van een gezamenlijke definitie, dus betekenisgeving van outputfinanciering. Er heersen verschillende beelden en belangen.
- Een groot deel van de bestuurders ziet *outputfinanciering* niet zozeer als doel, maar als middel. De transitie van input- naar outputfinanciering moet bijdragen aan het realiseren van een doelstelling. Deze doelstelling laat zich het beste omschrijven als outputgericht en bedrijfsmatig werken; "*de basis (echt) op orde*". Denk hierbij in de praktijk aan een toename van transparantie over de geleverde dienstverlening en de bijbehorende kosten (op productniveau), maar ook aan de totstandkoming van een bedrijfsmatige en meer zakelijke cultuur, een zekere mate van flexibiliteit en een stabiele en professionele bedrijfsvoering. Zij geven aan dat dit nu "de tijd" wordt.
- Bestuurders van de RUD NHN onderkennen dat de eventuele transitie van input- naar outputfinanciering en daarmee het realiseren van de hiervoor benoemde doelstellingen, geen sinecure is. Dit vraagt namelijk om een wezenlijke verandering in zowel de 'harde kant' van de RUD NHN, bijvoorbeeld op het vlak van de bedrijfsvoering (*PDC, Zaaksysteem, Tijdschrijfsysteem, Verantwoordingsrapportages*), als ook aan de 'zachte kant' van de organisatie, bijvoorbeeld in termen van cultuur- en gedragsverandering. Bestuurders hebben dan ook niet de verwachting dat dit allemaal op 1-1-2020 voltrokken is, maar vragen wel van de RUD NHN dat zij de beweging richting outputfinanciering op korte termijn en daadkrachtig inzetten en aangeven wat daar voor nodig is. In dit licht dient gezien te worden of, en zo ja op welk moment, een pilot hierin behulpzaam kan zijn. Een veelal gehoorde is 'liever ineens goed, dan te snel en dus onzorgvuldig'.
- Uit de interviews blijkt tevens dat de zorg dat outputfinanciering leidt tot een 'cafetariamodel' (shopgedrag) en opportunisme en dat dit op termijn zowel de *professionaliteit, stabiliteit & continuïteit, robuustheid* en dus de financiële voorspelbaarheid en *kwaliteit* van de RUD NHN schaadt, zeer breed gedragen wordt.

Een van de belangrijkste redenen, genoemd in het rapport *'De tijd is rijp'* van de Commissie Mans, om te komen tot de vorming van omgevingsdiensten is de creatie van een level of playing field en het bundelen van expertise en ervaring op een breed palet aan (specialistische) vakgebieden (*bijv. geluid, bodem, externe veiligheid*) om de kwaliteit van de VTH taakuitvoering te verhogen. Bestuurders onderschrijven deze doelen en opteren derhalve voor een vorm van outputfinanciering waarbij de eerder genoemde risico's ondervangen worden.

- Anders gezegd; outputfinanciering mag niet ten koste gaan van m.n. de kwaliteit en (een bepaalde mate van) stabiliteit en continuïteit, dus ook behoud van de basis van deze RUD.
- Bestuurders van de RUD NHN benoemen het verschil tussen de wettelijke en bovenwettelijke taken. Op het moment dat een eventuele transitie naar outputfinanciering wordt ingezet dient deze rekening te houden met dit onderscheid.
- Bestuurders van de RUD NHN geven in grote meerderheid aan dat outputfinanciering productgericht is en dat dit geen doel op zich moet worden. Oftewel, de financiering wordt bepaald door vaste kostprijzen per product (dus niet per deelnemer) en niet (alleen) op basis van werkelijk bestede uren.
- Samenvattend geldt dat de onderzoekers een brede bestuurlijke consensus gewaarworden op het 'hogere doel' achter outputfinanciering en dat er geen fundamentele meningsverschillen bestaan die op dit moment het inzetten van de transitie in de weg staan.

4. Betekenisgeving outputfinanciering bij de RUD NHN

Wanneer wij vervolgens onze ervaring vanuit gelijksoortige vraagstukken bij collega omgevingsdiensten combineren met de uitkomsten van de interviews met de bestuurders van de RUD NHN adviseren wij om de uitwerking van outputfinanciering te enten op het lidmaatschapsmodel/ziekenfondsmodel. Kiezen voor het alternatieve cafetaria-model raden wij af, omdat dit dan wel leidt tot een grote mate van flexibiliteit en de mogelijkheid voor opdrachtgevers om zeer gedifferentieerd producten en diensten al dan niet en per jaar wisselend af te nemen, maar tegelijkertijd leidt tot significante inefficiency in de dienstverlening en het risico van discontinuïteit. Voor opdrachtgevers die via de gemeenschappelijke regeling tevens eigenaar zijn, is dit doorgaans geen verkieslijk model.

	Inputfinanciering Lumpsum	Outputfinanciering Lidmaatschapsmodel / Ziekenfonds	Outputfinanciering Cafetaria-model
Transparantie	Red	Green	Green
Flexibiliteit	Red	Yellow	Green
Betalen o.b.v afname	Yellow	Green	Green
Bedrijfsmatige cultuur	Red	Green	Green
Continuïteit & Bedrijfszekerheid	Green	Green	Red
Voorspelbaarheid (financieel)	Green	Green	Red

Figuur 2. Outputfinanciering Lidmaatschapsmodel / Ziekenfondsmodel uitgelicht

Dit betekent dat outputfinanciering bij de RUD NHN een basis- en pluspakket gaat bevatten, bijvoorbeeld langs de lijn van wettelijke en bovenwettelijke taken, waarbij in gezamenlijkheid spelregels worden gedefinieerd omtrent:

1. de bandbreedtes van de jaarlijkse flexibiliteit in het al dan niet afnemen van producten en diensten in het pluspakket
2. de wijze waarop overheadkosten en enkele randvoorwaardelijke taken worden gefinancierd en of deze al dan niet worden meegenomen in de uurtarieven om te komen tot kostprijzen per product
3. de wijze waarop de financiële vergoeding voor het basispakket wordt bepaald

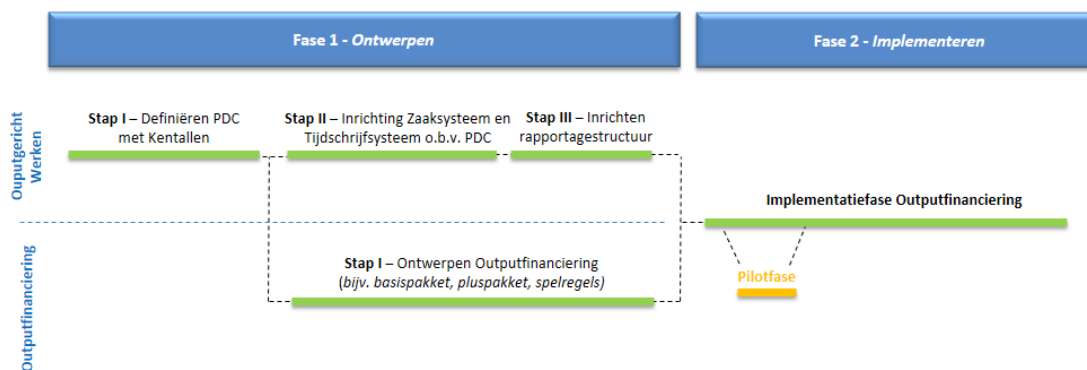
4. een uniforme ondergrens van het kwaliteitsniveau (bijv. in termen van controlefrequenties en/of onderhoud van vergunningen)
5. hoe om te gaan met eventuele diensten aan derden / particulieren.

Om het bovenstaande te realiseren, zal de RUD NHN een aantal stappen moeten zetten. Immers vraagt dit ook iets van de organisatie. In het volgende hoofdstuk zal dan ook geschetst worden wat de consequenties van de implementatie van outputfinanciering en de benodigde (rand)voorwaarden hiertoe zijn.

5. Implementatie en (rand)voorwaarden van outputfinanciering bij de RUD NHN

Zoals hierboven reeds benoemd zullen, alvorens over te kunnen gaan tot de implementatie van outputfinanciering, een aantal (rand)voorwaarden vervuld moeten worden. Zo zullen in de bedrijfsvoering van de RUD NHN de systemische elementen, zoals de PDC, het Zaaksysteem, het Tijdschrijfsysteem en de rapportagestructuur, op een coherente wijze moeten gaan functioneren en zullen *producten* – en niet langer *taken* – in de aansturing centraal staan. Anders gezegd; de RUD NHN dient eerst de stap naar outputgericht werken te zetten alvorens over te gaan tot (de implementatie van) outputfinanciering.

De onderstaande figuur visualiseert een mogelijke aanpak op hoofdlijnen, inclusief de volgorde van de te zetten stappen.



Figuur 3. Mogelijke aanpak op hoofdlijnen

In figuur 3 is zichtbaar dat deze aanpak op hoofdlijnen plaats kan gaan bieden aan een zogeheten *pilotfase*. Doorgaans wordt deze fase in de transitie naar outputgericht werken en outputfinanciering gebruikt om naast de huidige (financiële) rapportages rondom inputfinanciering schaduwrapportages te draaien over de financiële (herverdelings-)effecten van de doorvoering van outputgericht werken en outputfinanciering voor de (water-schappen) gemeenten en de provincie.

Deze aanpak op hoofdlijnen en de plek die een pilotfase hierin kan en moet gaan vervullen, is *niet te combineren* met de tot op heden voor de RUD NHN geldende doelstelling om per 1 februari 2020 te starten met een pilot *outputfinanciering*.

Resumé

Gegeven de brede bestuurlijke consensus op het onderliggende belang van de transitie richting outputfinanciering en onze ervaring met soortgelijke vraagstukken bij collega omgevingsdiensten adviseren wij, als onderzoekers, het bestuur dan ook om de RUD NHN de opdracht te verstrekken om ten behoeve van deze significante transitie een gedegen plan van aanpak uit te werken, onder andere voor wat betreft de volgorde van de te nemen ontwikkelstappen, en deze te koppelen aan een realistische planning inclusief concrete mijlpalen. Hierbij dient eveneens inzichtelijk te worden gemaakt hoe de samenhang met o.a. de lopende aanbesteding ICT er uit komt te zien. Het 'onderweg' periodiek informeren van het AB en DB over de geboekte voortgang en de opgedane ervaringen maakt hier vanzelfsprekend onderdeel van uit.

Overzicht met geïnterviewden bestuurders RUD NHN

- Wethouder Theo Groot, gemeente Hollands Kroon te Anna Paulowna
- Wethouder Ad Jongenelen, gemeente Langedijk
- Gedeputeerde Adnan Tekin, provincie Noord Holland te Haarlem
- Wethouder George Besseling, gemeente Drechterland
- Wethouder Falgun Binnendijk, gemeente Castricum
- Wethouder Michiel Wouters, gemeente Den Helder
- Wethouder Samir Bashara, gemeente Hoorn.