



Ons kenmerk: 2014/266357

05 DEC 2014

Omgevingsdienst

noordzeekanaalgebied

POSTBUS 209, 1500 EE ZAANDAM

Provincie Noord Holland
T.a.v. Het college van Gedeputeerde Staten
Postbus 3007
2001 DA Haarlem

INGEKOMEN - 8 DEC. 2014

Omgevingsdienst NZKG

Bezoekadres
Ebbehout 31
1507 EA ZAANDAM

Postadres
Postbus 209
1500 EE ZAANDAM

023 – 567 8001

info@odnzk.nl
www.odnzk.nl

Colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Beverwijk Diemen, Haarlem, Haarlemmermeer, Heemskerk Ouder-Amstel, Purmerend, Uitgeest, Velsen, Zaanstad, Gedeputeerde Staten van provincie Noord-Holland

datum	1 december 2014
onderwerp	Voortgang Bestuurlijk Akkoord regionale uitvoeringsdiensten Noordzeekanaalgebied +
Contactpersoon	Bert Pannekeet en Emmy Meijers
Doorkiesnummer	0251-263839/023-5678001

Geachte colleges,

In november 2013 zijn uw college en raad/staten geïnformeerd over de stand van zaken van het Bestuurlijk Akkoord regionale uitvoeringsdiensten Noordzeekanaalgebied+ (hierna het Bestuurlijk Akkoord), ondertekend op 23 februari 2012 door de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Beemster, Diemen, Haarlem, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Purmerend, Uithoorn, Zaanstad, het dagelijks bestuur van Milieudienst IJmond en de provincie Noord-Holland. U bent toen tevens geïnformeerd over de stappen die in de periode tot november 2013 zijn genomen. Met deze brief informeren wij u over de voortgang van dit Bestuurlijk Akkoord.

Doel bestuurlijk akkoord

In het Bestuurlijk Akkoord regionale uitvoeringsdiensten Noordzeekanaalgebied+ zijn afspraken gemaakt over een verregaande samenwerking tussen Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Milieudienst IJmond. De vorming van twee regionale uitvoeringsdiensten en uiteindelijk één Omgevingsdienst in het Noordzeekanaalgebied moet leiden tot een verbetering van de samenhang en de kwaliteit van de handhaving en vergunningverlening in dit gebied. En een *level playing field* voor burgers en het bedrijfsleven.

De nut en noodzaak van de bovenregionale samenwerking is gelegen rondom de 'natte as', het Noordzeekanaalgebied, binnen de grenzen van drie veiligheidsregio's. Rondom de natte as spelen thema's als luchtkwaliteit, externe veiligheid, geluid en ketenproblematiek rond afval, asbest en grondstromen.

Andere voorbeelden van samenhangende vraagstukken zijn de ontwikkeling van de nieuwe zeesluis in IJmuiden en het realiseren van het Nationaal Samenwerkingsprogramma waarbij overschrijding van milieunormen wordt gecompenseerd door maatregelen die de luchtkwaliteit verbeteren. Zo is in 2012 een bestuurlijke milieudialoog opgestart waarbij de IJmond-gemeenten, provincie Noord-Holland en Milieudienst IJmond samen met Tata Steel, gemeente Amsterdam, ministerie van Infrastructuur en Milieu, Rijkswaterstaat West-Nederland, Zeehaven IJmuiden N.V., de haven- en ondernemersvereniging IJmond en Havenbedrijf Amsterdam een dialoog hebben over de balans tussen ruimte voor economische ontwikkelingen en leefklimaat/milieu in de IJmond.

In 2013 hebben de directies van Milieudienst IJmond en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied de visie Gezamenlijke opdracht in het Noordzeekanaalgebied opgesteld en aan beide besturen aangeboden. In de visie wordt vooral de inhoudelijke samenhang en complementariteit van de twee organisaties zichtbaar gemaakt op de thema's externe veiligheid, gezonde leefomgeving en energie/ecologisch verantwoorde leefomgeving.

Huidige samenwerking

Sinds de ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord in 2012 is er een bovenregionale gezamenlijke uitvoering tot stand gekomen op het gebied van het ketengerichte milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot asbest, vuurwerk en grondstromen en bouwstoffen. Vanuit Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Milieudienst IJmond vindt gezamenlijk overleg plaats met het Openbaar Ministerie, politie en landelijke inspectie- en opsporingsdiensten. Er wordt zoveel als mogelijk gezamenlijk invulling gegeven aan informatiegestuurd handhaven. Met behulp van de methodiek van programmatisch en informatiegestuurd handhaven wordt vanuit een breed perspectief bepaald welke interventies op welke momenten en bij welke doelgroepen noodzakelijk zijn. Dit dient te leiden tot een maximale effectiviteit en efficiëntie van het toezicht- en handhavingsapparaat en een optimale bescherming van de fysieke leefomgeving.

Hoewel beide omgevingsdiensten hun eigen *colour locale* hebben en het takenpakket gedifferentieerd is, kan de prioriteitsstelling voor het ketengerichte toezicht geharmoniseerd worden.

Uitvoering bestuurlijk akkoord

De uitvoering van het Bestuurlijk Akkoord wordt gestuurd vanuit een Bestuurlijk Kernteam, bestaande uit de voorzitter van Milieudienst IJmond, de voorzitter van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en de gedeputeerde milieu vanuit zijn regierol.

Het is de ambitie van de partners van het Bestuurlijk Akkoord om de uitvoering van de milieutaken behorende bij het basistakenpakket op een zo efficiënt mogelijke wijze uit te voeren. Uitgangspunt daarbij is dat de ingebrachte kwaliteit van de uitvoering minimaal gelijk blijft of verbetert. Door gebruik te maken van elkaars expertise en capaciteit zullen naar verwachting beide Diensten elkaar

versterken. Uiteindelijk zal dit leiden tot een helder beeld over de verschillende kwaliteitsprofielen van de uitvoering en bijbehorende tarieven.

Om over te gaan tot de vorming van één omgevingsdienst is het nodig dat de taken, tarieven en het uitvoeringsniveau voor de verschillende producten en diensten bekend zijn. Bureau Berenschot heeft in 2013/2014 onderzoek gedaan naar de tarieven van beide organisaties en de opbouw van de tarieven. Deze notitie wordt u ter kennisname meegezonden met de uitdrukkelijke vermelding dat het onderzoek van Berenschot enkel in gaat op de vergelijking van de uurtarieven en niet op de prijs/kwaliteitsverhouding, noch op de prijs per product.

Intensivering samenwerking

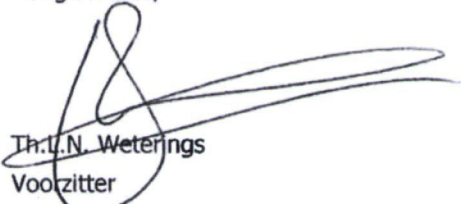
Om meer inzicht te krijgen in de complementariteit van de te leveren producten van beide organisaties hebben beide directies gezamenlijk in juni 2014 een opdrachtformulering uitgewerkt, waarbij de samenwerking wordt benaderd vanuit de inhoud en er gebruik wordt gemaakt van de onderscheidende kwaliteit van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied op het proces van vergunningverlening en de onderscheidende kwaliteit van Milieudienst IJmond in het proces toezicht en handhaving bij middelgrote en kleine gemeenten.

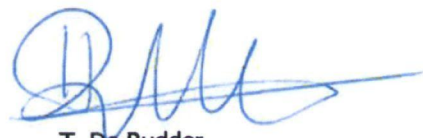
Er worden op dit moment twee pilots voorbereid waarin de kracht van beide organisaties wordt benut. In de eerste pilot zal OD NZKG uitvoering geven aan vergunningverlening van complexe bedrijven gelegen in het gebied van Milieudienst IJmond. In de tweede pilot zal Milieudienst IJmond uitvoering geven aan de dienstverlening van het basistakenpakket in de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn.

Na de zomer van 2015 worden de pilots geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie zullen wij u nader informeren over hoe wij verder invulling geven aan de vorming van één Omgevingsdienst en een nadere duiding geven van de termijn.

Wij vertrouwen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben,

Hoogachtend,


Th. L. N. Weterings
Voorzitter
Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied


T. De Rudder
Voorzitter
Milieudienst IJmond

Tarievenstructuur Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Milieudienst IJmond

mr. Arno van Kempen
ir. Nadine Joubert

20 februari 2014

Tarievenstructuur Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied en Milieudienst IJmond

Inhoud	Pagina
1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond	1
1.2 Vraag	1
1.3 Aanpak	3
1.4 Leeswijzer	3
2. De huidige tarievenstructuur	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Bijdragen partners en contractpartners aan GR	5
2.3 Prijs/ kwaliteitverhouding producten en diensten	8
2.4 Tarievenopbouw	9
2.5 Verschillen in tarievenopbouw	11
2.6 Tarievenopbouw vergelijkbare omgevingsdiensten	19
2.7 Tarievenstructuur DCMR Rijnmond	19
2.8 Overhead in tariefstelling	20
2.9 Conclusies	21
3. Op weg naar een gezamenlijke tarievenstructuur	22
3.1 Inleiding	22
3.2 Tarievendifferentiatie	22
3.3 Gemiddeld tarief voor beide organisaties	23
3.4 Tijdpad om te groeien naar een gezamenlijk tariefstructuur	24
3.5 Conclusies	24
4. Aanbevelingen	26
4.1 Inleiding	26
4.2 Aanbevelingen	26

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Het proces naar verdergaande samenwerking tussen/beoogde samenvoeging van de Milieudienst IJmond en de Omgevingsdienst NZKG is in volle gang. Een belangrijke stap in dit proces is geweest een zoveel mogelijk gelijklopende brief via de Colleges naar de Raden en Staten te sturen over welke voortgang er in de afgelopen periode, na ondertekening van het Bestuurlijk Akkoord in februari 2012, is geboekt en welke vervolgstappen komend jaar genomen moeten worden. Tevens is in het Dubbel DB geconstateerd dat er inzicht moet komen in twee belangrijke issues uit het bestuurlijk akkoord. Eén van deze issues is de tarievenstructuur van beide organisaties.

Aan Berenschot is gevraagd om te onderzoeken hoe de tarieven van de Milieudienst IJmond en de Omgevingsdienst NZKG zijn opgebouwd en om aanbevelingen te doen over hoe vorm kan worden gegeven aan een tarievenstructuur, die passend zou kunnen zijn in de situatie waarin er sprake is van één NZKG+, zoals bedoeld in het Bestuurlijk Akkoord van februari 2012.

1.2 Vraag

De Omgevingsdienst NZKG is in 2013 via een GR opgericht, de Milieudienst IJmond bestaat al 15 jaar. Met name in de IJmond is dus in de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met het hanteren van een prijs/kwaliteitverhouding, die door alle aangesloten gemeenten als een goede wordt ervaren. De tarieven die nu door de Milieudienst IJmond worden gehanteerd, worden als zeer passend beschouwd. Men ontvangt een goed product voor een lage prijs. De Omgevingsdienst NZKG is een organisatie in oprichting. Er bestaat nog geen beeld over de prijs/kwaliteitverhouding van deze dienst. De latende organisaties geven aan dat ze tevreden zijn over de huidige prijs/kwaliteitverhouding.

In het Bestuurlijk Akkoord van februari 2013 zijn hierover een paar zaken opgenomen:

Om over te gaan tot de vorming van de 'Omgevingsdienst 2015' is het nodig dat

- de tarieven voor de verschillende producten/diensten bekend zijn en, indien deze voor vergelijkbare producten/diensten verschillen, er een plan ligt om deze voor het Noordzeekanaalgebied en IJmond/Kennemerland/Waterland stapsgewijs gelijk te trekken.
- uitgangspunt is dat de prijs/kwaliteitsverhouding van de dienstverlening gelijk blijft of verbetert.

Op basis van de nu beschikbare informatie uit beide diensten blijkt dat er nog een substantieel verschil zit in het tarief: de Milieudienst IJmond hanteert een uurtarief van € 60,33 voor de zogenoemde GR-partners en € 70,30 voor de contractspartners. De Omgevingsdienst NZKG

hanteert op dit moment een gemiddeld tarief van. € 90¹. Het streven is om eenheid in de tariefstelling aan te brengen, waarbij de tarieven van de Milieudienst IJmond als uitgangspunt zullen dienen en tariefdifferentiatie tot de mogelijkheden behoort.

Op dit moment bestaat er te weinig duidelijkheid om aan te nemen dat – conform het Bestuurlijk Akkoord – de prijs/kwaliteitverhouding van de dienstverlening gelijk blijft of verbetert. Dit zal verder moeten worden geanalyseerd en in beeld gebracht, waarbij de tarieven gedifferentieerd kunnen zijn al naar gelang de zwaarte en inhoud van de dienstverlening. Het is evident dat voor een vergunning voor een BRZO of een IPPC4-inrichting andere tarieven in rekening kunnen en moeten worden gebracht dan de lichtere vergunningsplichtige bedrijven. Bestuurlijk wordt het overigens onwenselijk geacht om voor gelijksoortige inrichtingen in het gebied verschillende tarieven in rekening te brengen. Dit is in het BKT van 18 september jl. nogmaals herhaald; voor de basistaken moeten de tarieven van IJmond het richtsnoer zijn’.

In deze rapportage over de tarieven zal antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

1. Welke bijdragen worden er bij beide diensten geleverd door de partners in de Gemeenschappelijke Regeling, welke door de contractspartijen? Maak daarbij zo mogelijk een onderscheid tussen personele en materiële budgetten;
2. Kan nader geduid worden wat wordt verstaan onder ‘een goede prijs/ kwaliteitverhouding’? Waarin moet dat tot uiting komen aan de kant van de ‘kwaliteit’?
3. Hoe ziet de tarievenopbouw van de Milieudienst IJmond eruit; hoe die van de OD NZKG? Welke kosten zijn inbegrepen, welke niet? Van welke declarabiliteitsnorm wordt uitgegaan?
4. Waar zitten de elementaire verschillen in tarievenopbouw tussen de Milieudienst IJmond en de OD NZKG?
5. Welke tarievenopbouw is aan de orde bij met de Milieudienst IJmond en de OD NZKG vergelijkbare omgevingsdiensten?
6. Welk percentage overhead wordt in beide diensten gehanteerd? Wat wordt verstaan onder overhead en welke overhead wordt meegenomen in de tariefstelling?
7. Welke mogelijkheden van tarievidifferentiatie – gekoppeld aan de aard van de taken - is wenselijk en mogelijk?
8. Hoe zou een gemiddeld tarief voor beide diensten, voor dezelfde taken, eruit kunnen zien?

¹ Beide organisaties rekenen richting de deelnemende partijen niet af op basis van een gemiddeld uurtarief. Milieudienst IJmond verdeelt het saldo van begrote lasten en begrote baten over de huidige 4 GR-gemeenten op basis van een verdeelsleutel. Richting contractpartners brengt Milieudienst IJmond in sommige gevallen bedragen in rekening op basis van declarabele uren keer een uurtarief en in sommige gevallen op basis van een vaste prijs (lumpsum) voor een product of dienst. NZKG brengt een lumpsum in rekening aan de deelnemende gemeenten en hanteert voor bepaald gecontracteerde diensten een uurtarief vermenigvuldigd met het aantal declarabele uren. Zie paragraaf 2.2.

9. Wat zijn de voor- en nadelen van het gebruik maken van een gemiddeld tarief voor beide diensten, voor dezelfde taken?
10. Hoe ziet het tijdpad eruit, waarin beide diensten kunnen toegroeien naar een gemiddeld tarief voor dezelfde taken?

1.3 Aanpak

Om bovenstaande vragen te beantwoorden hebben wij een documentenstudie verricht en interviews gehouden met verschillende betrokken partijen.

Documentenstudie

We hebben de financiële gegevens van de beide diensten IJmond en NZKG bestudeerd en beoordeeld aan de hand van geverifieerde en/of bestuurlijk vastgestelde documenten. Deze documenten zijn enerzijds afkomstig van de beide diensten en anderzijds van de deelnemers aan de GR'en van beide diensten.

Daarnaast hebben wij de documenten van een aantal andere omgevingsdiensten in het land bestudeerd; dit om de tarieven van IJmond en NZKG te kunnen beoordelen in een meer landelijk perspectief.

Interviews

We hebben interviews gehouden met:

- Milieudienst IJmond:
 - Hilde Donker-Warmenhoven (Projectleider RUD-vorming)
 - Marit Rooks (Controller)
- OD NZKG:
 - Rob van den Hooff (financieel adviseur)
 - Nelly van Schooten (Controller)
- Provincie Noord-Holland:
 - Ronald Rienstra (Financieel adviseur)
- DCMR Milieudienst Rijnmond:
 - Cor Jan Huisman

1.4 Leeswijzer

In dit rapport presenteren we de resultaten van het onderzoek. Wij gaan in hoofdstuk 2 in op onze bevindingen ten aanzien van de huidige tarievenstructuur van Milieudienst IJmond en OD NZKG.

Vervolgens schetsen wij in hoofdstuk 3 de mogelijkheden om tot een gezamenlijke tarievenstructuur te komen. In hoofdstuk 4 presenteren wij tot slot onze aanbevelingen.

2. De huidige tarievenstructuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk presenteren we onze bevindingen over de huidige tarievenstructuur van Milieudienst IJmond en OD NZKG. Iedere paragraaf geeft antwoord op een onderzoeksvraag, waarbij we ons in dit hoofdstuk richten op de vragen die betrekking hebben op de huidige situatie.

We hanteren bij het bespreken van de tarievenstructuur van beide organisaties de volgende definities:

- *Uurtarief*: dit betreft de prijs die betaald wordt per productieve uur. We hanteren ook de term uurtarief in gevallen dat er op basis van een lumpsum wordt afgerekend. In dergelijke gevallen wordt het uurtarief bepaald door de lumpsum te delen door het aantal productieve uren die worden afgenomen.
- *Kostprijs*: dit is het resultaat van het delen van de totale kosten door de totale productieve uren.

2.2 Bijdragen partners en contractpartners aan GR

In deze paragraaf beschrijven we welke bijdrage er bij de Milieudienst IJmond, respectievelijk de OD NZKG worden geleverd door de partners in de Gemeenschappelijke regeling en door de contractpartners.

2.2.1 Milieudienst IJmond

Onderstaand tabel toont de begroting 2014 van Milieudienst IJmond.

Begroting 2014 MD IJmond	Excl. Haarlem en P. NH	Haarlem en P. NH	Totaal
Personele lasten	€ 2.718.740		
Afschrijvingen	€ 188.500		
rentebaten en -lasten	€ 167.440		
Projectkosten	€ 2.185.681		
Oeverige bedrijfslasten	€ 139.828		
Subtotaal lasten	€ 5.400.189		
Projectbaten	€ 2.554.870		
Overige opbrengsten	€ 15.000		
Subtotaal baten	€ 2.569.870		
Vrijval reserve Nieuwbouw	€ 4.410		
Vrijval reserve luchtkwaliteit	€ 2.100		
Vrijval reserve tariefstelling 2014	€ 26.459		
Bijdrage deelnemende gemeenten	€ 2.797.350	€ 1.640.944	€ 4.438.294

Hieruit blijkt dat de GR-partners een bijdrage leveren van €4.438.294. Hierbij is afgesproken dat tot 2017 Provincie Noord-Holland en Haarlem een lumpsum zullen betalen, die voor de twee partijen gezamenlijk €1.640.944 bedraagt. Dit bedrag is gebaseerd op de totale inbreng van fte's van

Provincie Noord-Holland en Haarlem² op basis van de productiviteitsnorm van Milieudienst IJmond (1 productieve fte = 1340 productieve uren) gezamenlijk (24.562 uur) vermenigvuldigd met de kostprijs van Milieudienst IJmond (€66,81). Afgesproken is dat in de lumpsum-periode rekening moet worden gehouden met de werkelijke huidige kosten van beide partijen. Haarlem en Provincie Noord-Holland hebben in totaal €1.306.455 aan kosten vanuit de huidige situatie, waarbij het aandeel van Haarlem 64% is en het aandeel van Provincie Noord-Holland 36%. Er is besloten om het bedrag van €1.640.944 in deze verhouding over de twee partijen te verdelen. De founding fathers (Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen) betalen een bijdrage op basis van een kostenverdeelsleutel³. Het saldo van de begrote baten wordt op basis van hiervan over de huidige 4 GR-partners verdeeld. Onderstaand tabel toont de bijdrage per GR-partner.

GR-partners	Provincie NH	Haarlem	Velsen	Beverwk.	Heemsk.	Uitgeest	Totaal
Verdeelsleutel	Lumpsum	Lumpsum	50,1%	26,8%	16,4%	6,7%	
Bijdrage per GR partner	€ 588.902	€ 1.052.042	€ 1.401.472	€ 749.690	€ 458.765	€ 187.422	€ 4.438.294

Bij het bepalen van de bijdrage van Provincie Noord-Holland en Haarlem was het uitgangspunt dat de resultaten op lopende contracten en lopende subsidieprojecten apart worden gehouden en toegerekend worden aan de founding fathers. Hierdoor is het uurtarief dat de founding fathers van de Milieudienst IJmond betalen lager dan het uurtarief van Provincie Noord-Holland, Haarlem en de contractpartners. In paragraaf 2.4 gaan we verder hierop in.

De bijdrage van de contractpartners worden onder opbrengsten lopende projecten gerapporteerd. Daarnaast zijn er ook opbrengsten uit subsidieprojecten. Onderstaande tabel toont het resultaat uit lopende contracten en uit subsidieprojecten.

RESULTAAT LOPENDE CONTRACTEN EN SUBSIDIEPROJECTEN :	
Baten	€ 2.554.870
Lasten	€ 2.185.681
BEGROOT RESULTAAT LOPENDE CONTRACTEN EN SUBSIDIEPROJECTEN	€ 369.189

² Provincie Noord Holland 10.050 uur en Haarlem 14.512 uur.

³ (Totale bijdrage gemeenten -/- bijdrage van Haarlem en Provincie Noord-Holland)* verdeelsleutel

2.2.2 OD NZKG

Onderstaand tabel toont de begroting 2014 van OD NZKG.

Begroting OD NZKG	2014
Personele lasten primaire fte's	€ 18.638.320
Personele lasten overhead-fte's	€ 4.408.500
Overige personeelskosten	€ 970.000
Overige personeelskosten inhuur	€ 1.104.000
Materiële kosten	€ 9.516.501
Onvoorzien	€ 755.420
Subtotaal lasten	€ 35.392.741
Overige baten	€ 1.391.000
Subtotaal baten	€ 1.391.000
Bijdrage deelnemende gemeenten	€ 34.001.741

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de deelnemende gemeenten een bijdrage leveren van €34.001.741. Dit bedrag bestaat uit dekking voor reguliere opdrachten van de GR-partners en dekking voor niet-reguliere opdrachten. De dekking voor betaalde dienstverlening is opgenomen in de post Overige baten. In de DVO's zijn de bijdragen opgenomen die de Founding Fathers, AM-gemeenten en (overige) contractpartners betalen. Onderstaande tabel geeft deze bedragen weer⁴. In de DVO's zijn ook posten opgenomen voor projectgebonden kosten en betaalde dienstverlening aan derden.

⁴ Inmiddels is de verwachte bijdrage van de deelnemers voor 2014 bijgesteld op basis van de DVO's in concept die nog vastgesteld/ondertekend moeten worden door de deelnemers. Dit bijgewerkte overzicht hebben we in bijlage 1 opgenomen.

Bijdrage deelnemer 2014	(x 1.000)	
Founding Fathers		
Amsterdam	€	16.068
Bijdrage stadsdelen Amsterdam	€	3.541
Subsidies Provincie aan Amsterdam	€	753
Betaalde dienstverlening Amsterdam	€	638
Noord-Holland	€	8.455
Zaanstad	€	1.397
Haarlemmermeer	€	3.795
AM-gemeenten		
Aalsmeer	€	33
Amstelveen	€	29
Diemen	€	40
Oudamstel	€	42
Uithoorn	€	109
Contractpartners		
Provincie Flevoland	€	42
Provincie Utrecht	€	108
Heilo	€	61
Den Helder		
Hollands Kroon		
Medemblik	€	20
Utrecht e.a.	€	182
Almeren e.a.	€	81
Totaal	€	35.394

2.3 Prijs/ kwaliteitverhouding producten en diensten

Paragraaf 2.3 gaat in op wat de verschillende partijen verstaan onder 'een goede prijs/ kwaliteitverhouding'. We duiden hoe dat tot uiting zou moeten komen aan de kant van 'kwaliteit'.

We constateren dat als het gaat om de discussie wat een 'een goede prijs/ kwaliteitverhouding' is, de nadruk nog vooral ligt op de prijs. De prijs is namelijk objectief te vergelijken. Als het gaat om hoe dat tot uiting zou moeten komen voor wat betreft kwaliteit is er nog geen consensus tussen de partijen. Dit heeft te maken met het feit dat beide diensten in een andere fase staan voor wat betreft organisatieontwikkeling. Wel zullen alle regionale uitvoeringsdiensten moeten voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria, zoals deze met ingang van 1 januari 2015 wettelijk zullen worden ingevoerd. Voor Milieudienst IJmond is enige tijd geleden een onderzoek uitgevoerd, waarin is geconstateerd dat aan deze criteria wordt voldaan (behoudens BRZO/IPPC).

De Milieudienst IJmond heeft al slagen gemaakt voor wat betreft het opzetten van een kwaliteitssysteem. De dienst heeft sinds de oprichting in 1999 twee keer een benchmark laten uitvoeren. In 2003 en 2005 heeft Provincie Noord-Holland in het kader van professionalisering van de handhaving een nulmeting respectievelijk een eindmeting uitgevoerd. In 2007 heeft de Vereniging Milieuhandhaving Grote gemeenten een klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd. In 2008 heeft KPMG onderzoek gedaan naar de kwaliteit. In 2009 heeft de provincie een audit uitgevoerd. In 2012 is er een imago-onderzoek uitgevoerd onder ondernemers.

OD NZKG is een ingrijpend programma gestart onder de naam Bedrijfsprocessen en Informatievoorziening. In dit programma worden alle werkprocessen opnieuw op maat voor de OD en 'lean' ontworpen, getest en geïmplementeerd in een informatiesysteem dat op dit moment wordt aanbesteed. Medio 2015 zal dit volledig operationeel zijn en kunnen de systemen van de founding fathers worden afgekoppeld. Hiermee wordt een grote kwaliteitsslag gemaakt.

2.4 Tarievenopbouw

In deze paragraaf beschrijven we de tarievenopbouw van de Milieudienst IJmond en de OD NZKG. We gaan in op de kosten die in het tarief zijn verwerkt en de productiviteitsnorm die door beide diensten wordt gehanteerd.

2.4.1 Milieudienst IJmond

De dienst werkt met een gemiddelde kostprijs voor alle taken. Van de totale lasten worden de materiële lasten van de contracten en projecten afgetrokken. Deze lasten worden door de opbrengsten uit de contracten en projecten gedekt. Tevens worden de overige opbrengsten en onttrekkingen uit bestemmingsreserves afgetrokken, omdat voor dit deel van de kosten reeds dekking is. Vervolgens wordt dit bedrag gedeeld door de totale directe uren. De totale directe uren worden als volgt bepaald:

Aantal Primaire FTE * Productiviteitsnorm = Aantal primaire uren		
76,17	1.340	102.068

Onderstaande tabel laat de opbouw van de kostprijs van de Milieudienst IJmond zien (op basis van begroting 2013).

KOSTPRIJS-BEREKENING :		
Totale lasten	€	6.871.115
-/- materiële kosten lopende contracten	€	-10.000
-/- materiële kosten nieuwe contracten	€	-
-/- materiële kosten lopende subsidieprojecten	€	-
-/- materiële kosten nieuwe subsidieprojecten	€	-
-/- overige opbrengsten	€	-20.000
-/- vrijval algemene bestemmingsreserves	€	-22.000
a. Te dekken in kostprijs	€	6.819.115
Te produceren uren :		
Lopende contracten		29.500
Nieuwe contracten		-
Lopende subsidieprojecten		2.817
Nieuwe subsidieprojecten tbv deelnemers		-
Tbv bijdrage 4 GR-gemeenten		69.753
b. Totaal		102.070
c. KOSTPRIJS (= a / b)	€	66,81

Provincie Noord-Holland en Haarlem betalen een lumpsum van respectievelijk en €588.902 en €1.052.042. Als de lumpsum gedeeld wordt door het aantal productieve uren die worden afgenomen komt dit neer op een gemiddeld uurtarief van €66,81 voor Provincie Noord-Holland en Haarlem. Dit

is dus gelijk aan de kostprijs. Milieudienst IJmond heeft een positief resultaat op de lopende contracten en subsidieprojecten. Het tarief dat voor de contracten en subsidieprojecten is gemiddeld €70,30).

Het positief resultaat van de lopende contracten en subsidieprojecten komt ten gunste van de founding fathers. Dit leidt tot een lager uurtarief voor de founding fathers. Onderstaand tabel laat zien hoe dit tarief wordt berekend (op basis van begroting 2013)⁵.

GR-partners	Velsen	Beverwk.	Heemsk.	Uitgeest	Totaal
a. Uren	22.641	12.111	7.411	3.028	45.191
b. Kostprijs	€ 66,81	€ 66,81	€ 66,81	€ 66,81	
c. Uren * Kostprijs (= a * b)	€ 1.512.605	€ 809.114	€ 495.116	€ 202.295	€ 3.019.130
d. Verdeelsleutel	50,1%	26,8%	16,4%	6,7%	100,0%
e. Resultaat contacten en subsidieprojecten					€ 292.681
f. Verdeling resultaat (= d * e)	€ 146.633	€ 78.438	€ 48.000	€ 19.610	€ 292.681
g. Bijdrage per GR partner (= c - f)	€ 1.365.972	€ 730.676	€ 447.116	€ 182.686	€ 2.726.450
h. Gemiddeld tarief (= g / a)	€ 60,33	€ 60,33	€ 60,33	€ 60,33	€ 60,33

2.4.2 OD NZKG

De gemiddelde kostprijs van OD NZKG wordt berekend door projectgebonden materiële kosten af te trekken van de totale kosten. Vervolgens wordt dit bedrag gedeeld door de totale directe uren. De totale directe uren worden als volgt bepaald:

Aantal Primaire FTE * Productiviteitsnorm = Aantal primaire uren		
271,18	1.365	370.161

Onderstaande tabel laat de opbouw van de kostprijs van de OD NZKG zien (op basis van begroting 2014).

KOSTPRIJS-BEREKENING:	
Totale lasten	€ 35.392.741
-/- projectgebonden kosten	€ 2.917.152
a. Te dekken in kostprijs	€ 32.475.589
b. Te produceren uren	370.161
c. KOSTPRIJS (= a / b)	€ 87,73

OD NZKG hanteert een gemiddeld uurtarief van €90,- in de DVO's. Hierop zijn een aantal uitzonderingen. OD NZKG hanteert de volgende tariefsystematiek voor 2014:

1. De DVO's van de latende partijen is gebaseerd op een lumpsumfinanciering. Deze partijen betalen dus een uurtarief gelijk aan de kostprijs.

⁵ Het aantal geraamde uren in begroting 2014 voor Velsen, Beverwijk, Heemskerk en Uitgeest en het begrootte resultaat op projecten wijkt iets af van 2013. Paragraaf 2.2.1 toont de bijdrage van deze gemeenten en het begrootte resultaat voor 2014. Ten behoeve van de herkenbaarheid van de tarieven zijn wij hier uitgegaan van begroting 2013 na toetreding Provincie Noord-Holland en Haarlem.

2. Meerwerk als gevolg van het opgedragen werkpakket, bijvoorbeeld vanwege overschrijdingen, frequentere en maatwerkrapportages e.d. wordt een tarief gehanteerd van € 90/uur (excl. BTW).
3. Nieuwe opdrachten aanvullend op de DVO met een kortdurend verloop, m.a.w. zonder meerjarige verplichting wordt een kostendekkend tarief met opslagen gehanteerd (zie onderstaande tabel).
4. Losse opdrachten, onafhankelijk van de DVO's wordt kostendekkend tarief met opslagen gehanteerd (zie onderstaande tabel).

Schaal	Uurtarief voor meerwerk en losse opdrachten voor opdrachtgevers/eigenaren (in €/uur excl. BTW)		Uurtarief voor meerwerk en losse opdrachten voor opdrachtgevers/niet-eigenaren (in €/uur excl. BTW)	
	€		€	
9 en lager	€	90	€	96
10	€	95	€	101
11	€	106	€	113
12 en hoger	€	116	€	124

2.4.3 Milieudienst IJmond en OD NZKG naast elkaar

Onderstaande tabellen laat de kostprijs en tarieven van Milieudienst IJmond en OD NZKG naast elkaar zien.

	MD IJmond	OD NZKG
Kostprijs	€ 66,81	€ 87,73
Tarief deelnemers	€ 60,33	€ 87,73
Tarief contractpartners	€ 70,30	€ 90,00

Schaal	MD IJmond		OD NZKG	
	Uurtarief voor meerwerk en losse opdrachten voor opdrachtgevers/eigenaren (in €/uur excl. BTW)		Uurtarief voor meerwerk en losse opdrachten voor opdrachtgevers/eigenaren (in €/uur excl. BTW)	
9 en lager	€	60,33	€	90
10	€	60,33	€	95
11	€	60,33	€	106
12 en hoger	€	60,33	€	116
Schaal	Uurtarief voor meerwerk en losse opdrachten voor opdrachtgevers/niet-eigenaren (in €/uur excl. BTW)		Uurtarief voor meerwerk en losse opdrachten voor opdrachtgevers/niet-eigenaren (in €/uur excl. BTW)	
	€		€	
9 en lager	€	70,30	€	96
10	€	70,30	€	101
11	€	70,30	€	113
12 en hoger	€	70,30	€	124

2.5 Verschillen in tarievenopbouw

In deze paragraaf beschrijven we de elementaire verschillen tussen de tarievenopbouw van de Milieudienst IJmond en de OD NZKG. Het doel van dit onderzoek is om het substantieel verschil

tussen de tarieven van beide diensten te verklaren. We constateren de volgende belangrijke verschillen:

1. Milieudienst IJmond en OD NZKG hanteren een ander overheadpercentage⁶.
2. Beide diensten hanteren een andere productiviteitsnorm.
3. De gemiddelde personeelskosten per fte van beide diensten is verschillend.
4. De gemiddelde materiële kosten per fte van beide diensten verschilt.
5. De wijze waarop wordt omgaan met het opbouwen van een weerstandreserve om risico's af te dekken is per dienst verschillend.

In de volgende subparagrafen gaan we in op deze elementaire verschillen.

2.5.1 Overheadpercentage

De Milieudienst IJmond heeft een overheadpercentage van 16,4% (na toetreding Provincie Noord-Holland en Haarlem) en de OD NZKG heeft een overheadpercentage van 17,4%. In onderstaande tabellen wordt dit weergegeven.

MD IJmond	2014
Primaire fte	76,17
Overhead fte	14,89
Totale formatie	91,06
Overhead als % van totale formatie	16,4%

OD NZKG	2014
Primaire fte	271,18
Overhead fte	57,0
Totale formatie	328,18
Overhead als % van totale formatie	17,4%

Dit betekent dat de OD NZKG relatief meer overhead personeel heeft dan de Milieudienst IJmond. Dit betekent dat de personele overheadkosten per uur van OD NZKG groter zijn dan bij de Milieudienst IJmond bij gelijke personeelslasten per fte. In subparagraaf 2.5.3 laten we zien dat ook hierin verschillen zijn.

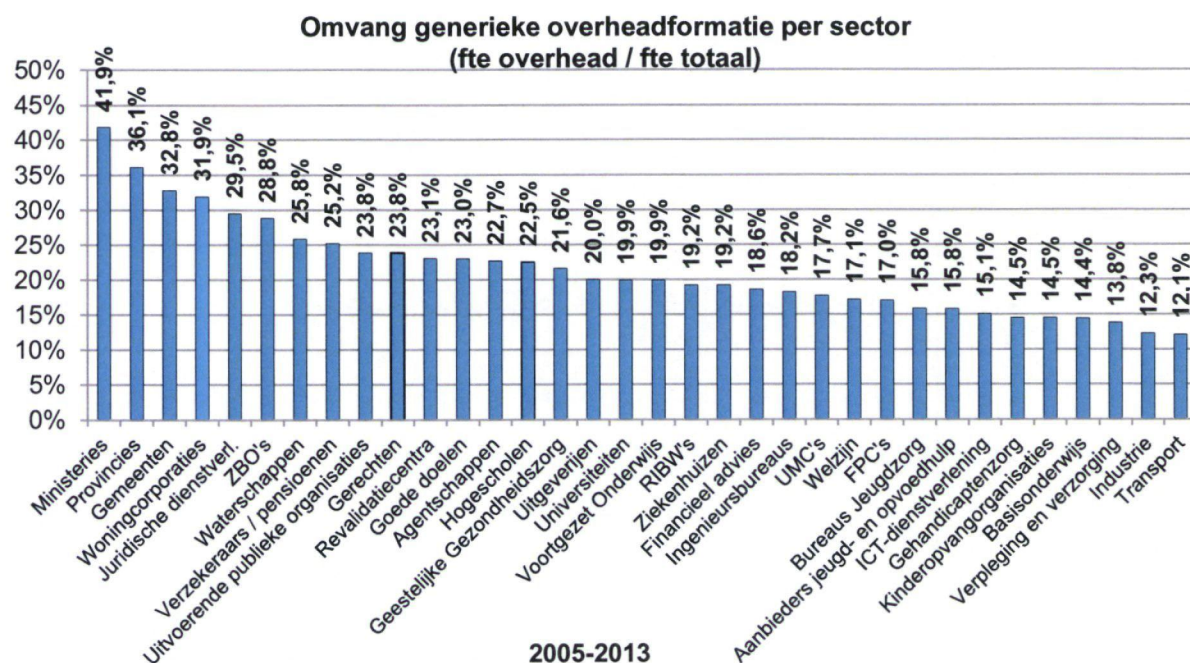
Om een volledig beeld te krijgen van de overheadformatie dienen we ook rekening te houden met de kosten van inhuur/uitbesteding. Het kan namelijk zo zijn dat het overheadpercentage laag is, omdat bepaalde taken zijn uitbesteed aan andere organisaties. Deze kosten worden onder de materiële kosten gerapporteerd. In paragraaf 2.5.4 bespreken we de materiële kosten.

Het verschil zit met name in het feit dat de OD NZKG een aantal overheadtaken heeft uitbesteed aan GR-partners. Zo verzorgt Zaanstad de facilitaire zaken, provincie Noord-Holland de personeels-

⁶ Het overheadpercentage is het aantal fte overhead gedeeld door de totale formatie. We drukken de overhead uit als percentage van de totale formatie, omdat het aantal interne klanten de meest werklasterbepalende factor is voor de overhead.

en salarisadministratie en de financiële administratie en Haarlemmermeer de kantoorautomatisering. In het overheadpercentage van de OD NZKG zit dus geen formatie op deze taken, terwijl IJmond deze taken zelf uitvoert. Als we de overheadpercentage van Milieudienst IJmond zouden corrigeren voor de formatie die wordt ingezet op deze taken komen we op een percentage van 8%⁷.

Het verschil in overheadpercentage is deels een verklaring voor de hogere kostprijs en het hogere uurtarief van OD NZKG. Overigens hanteren beide organisaties een relatief lage overheadpercentage. Onderstaand grafiek laat de gemiddelde overheadpercentage zien in verschillende sectoren. Hieruit blijkt dat het overheadpercentage van beide diensten veel lager is dan bij gemeenten of andere uitvoerende publieke organisaties. Dit wordt door OD NZKG bewerkstelligd door een deel van de overheadtaken uit te besteden.



2.5.2 Productiviteitsnorm

OD NZKG hanteert als productiviteitsnorm 1365 productieve uren per fte in het primair proces. Milieudienst IJmond gaat uit van 1340 productieve uren per fte in het primair proces. Als we voor OD NZKG van dezelfde norm uit zouden gaan als Milieudienst IJmond zouden we tot een hogere kostprijs uitkomen voor OD NZKG. Onderstaande berekening laat dit zien.

Aantal primaire uren wordt dan als volgt berekend:

⁷ Milieudienst IJmond zet 7,5 fte in op de overheadtaken die door NZKG worden uitbesteed.

Aantal Primaire FTE * Productiviteitnorm = Aantal primaire uren		
271,18	1.340	363.381

Hieronder wordt de kostprijs van OD NZKG getoond en wat de kostprijs zou zijn bij een productiviteitsnorm van 1340 uur/ primaire fte.

KOSTPRIJS-BEREKENING :		
Totale lasten	€	35.392.741
-/- projectgebonden kosten	€	2.917.152
a. Te dekken in kostprijs	€	32.475.589
b. Te produceren uren		370.161
c. KOSTPRIJS (= a / b)	€	87,73
KOSTPRIJS (= €32.475.589/ 363381 uren)	€	89,37

We constateren dat het verschil in kostprijs niet €20,93, maar €22,56 als beide diensten uit zouden gaan van een productiviteitsnorm van 1340 productieve uren per fte in het primair proces.

Als we voor Milieudienst IJmond van dezelfde norm uit zouden gaan als OD NZKG zouden we tot een lagere kostprijs uitkomen voor Milieudienst IJmond. Onderstaande berekening laat dit zien.

Aantal primaire uren wordt dan als volgt berekend:

Aantal Primaire FTE * Productiviteitnorm = Aantal primaire uren		
76,17	1.365	103.972

Onderstaande tabel toont de kostprijs van Milieudienst IJmond en wat de kostprijs zou zijn bij een productiviteitsnorm van 1365 uur/ primaire fte. We constateren dat het verschil in kostprijs dan €22,15 zou zijn.

KOSTPRIJS-BEREKENING :

Totale lasten	€	6.871.115
-/- materiële kosten lopende contracten	€	-10.000
-/- materiële kosten nieuwe contracten	€	-
-/- materiële kosten lopende subsidieprojecten	€	-
-/- materiële kosten nieuwe subsidieprojecten	€	-
-/- overige opbrengsten	€	-20.000
-/- vrijval algemene bestemmingsreserves	€	-22.000
a. Te dekken in kostprijs	€	6.819.115
Te produceren uren :		
Lopende contracten		29.500
Nieuwe contracten		-
Lopende subsidieprojecten		2.817
Nieuwe subsidieprojecten tbv deelnemers		-
Tbv bijdrage 4 GR-gemeenten		69.753
b. Totaal		102.070
c. KOSTPRIJS (= a / b)	€	66,81
KOSTPRIJS (= €6.819.115/ 103.972 uren)	€	65,59

2.5.3 Personeelskosten

We hebben voor beide diensten de gemiddelde personeelskosten per uur bepaald op basis van begroting 2014. In het geval van Milieudienst IJmond is de toetreding van Provincie Noord Holland en gemeente Haarlem dus buiten beschouwing gelaten.

Personeelskosten MD IJmond	2014
Personele lasten	€ 4.298.747
Overige personeelskosten algemeen	€ 175.000
Overige personeelskosten inhuur	€ 50.000
Totaal	€ 4.523.747
Totale formatie	67,63
Gemiddelde personeelskosten/ fte	€ 66.890

Personeelskosten OD NZKG	
Personele lasten primaire fte's	€ 18.638.320
Personele lasten overhead-fte's	€ 4.408.500
Overige personeelskosten algemeen	€ 970.000
Overige personeelskosten inhuur	€ 1.104.000
Totaal	€ 25.120.820
Totale formatie	328,18
Gemiddelde personeelskosten/ fte	€ 76.546

We constateren dat de gemiddelde personeelskosten per fte van OD NZKG hoger zijn dan van de Milieudienst IJmond. Dit verklaart voor ca. 36% het verschil in kostprijs per uur van OD NZKG en Milieudienst IJmond.

De gemiddelde personeelskosten per fte van OD NZKG zijn hoger dan bij Milieudienst IJmond. We constateren dat de OD NZKG voor een groter aandeel van het personeelsbudget inhuurt dan Milieudienst IJmond. Dit verklaart deels de hogere personeelskosten per fte van de OD NZKG. Verder dient nader onderzocht te worden wat beide organisaties toerekenen aan de post Overige personeelskosten algemeen.

Andere mogelijke verklaringen voor het verschil in personeelslasten per fte tussen beide organisaties is de opbouw van het personeel voor wat betreft opleidingsniveau en het verschil in inschaling van het personeel. Onderstaande overzichten laten de opbouw van het personeel zien qua opleidingsniveau. Hieruit blijkt dat het aandeel van het personeel van OD NZKG, dat universitair geschoold is, groter is dan bij Milieudienst IJmond. Het aandeel van het personeel met een Mbo-opleiding is bij de OD NZKG juist kleiner dan bij de Milieudienst IJmond.

Milieudienst IJmond:

Opleidingsniveau	MBO	HBO	WO
Verdeling	19%	61%	20,0%
FTE	17,30	55,55	18,21

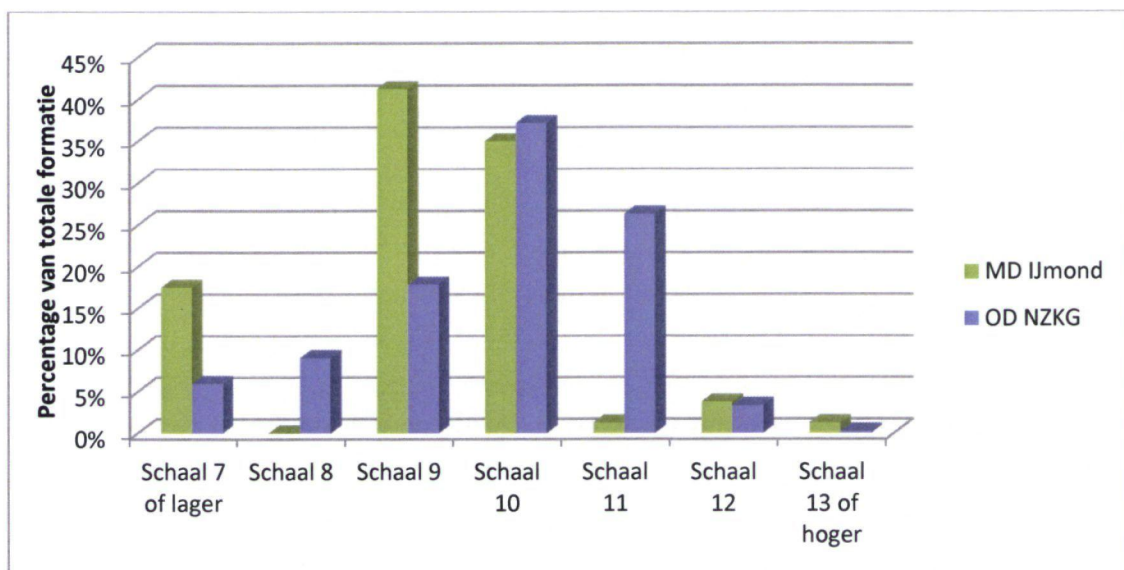
OD NZKG:

Opleidingsniveau*	MBO	HBO	WO
Verdeling	10%	63%	27%
FTE	32,91	207,16	88,11

*Inschatting is gebaseerd op het rapport Nulmeting kwantiteit en kosten 2013⁸

Onderstaand overzicht laat de verdeling van het personeel over de verschillende schalen zien van beide diensten. Hieruit blijkt dat een groter deel van de formatie van MD IJmond in schaal 9 is ingeschaald vergeleken met OD NZKG, en juist een kleiner deel in schaal 11.

⁸ Nulmeting kwaliteit en kosten, vertreksituatie 201 DMB, Haarlemmermeer, MD IJmond, Zaanstad en provincie Noord-Holland, Arena Consulting



Het is aan te bevelen om nader onderzoek te doen naar de oorzaken van deze verschillen. Deze verschillen kunnen veroorzaakt worden doordat OD NZKG voor dezelfde diensten hoger opgeleid personeel inzet, of hoger ingeschaald personeel of door het verschil in takenpakket van beide diensten.

2.5.4 Materiële kosten

We constateren dat de gemiddelde materiële kosten per uur van OD NZKG hoger zijn dan van de Milieudienst IJmond. Dit verklaart voor ca. 31% het verschil in uurtarief van OD NZKG en Milieudienst IJmond. Onderstaande tabellen laten de gemiddelde materiële kosten per uur zien van beide organisaties.

Milieudienst IJmond (begroting 2013 inclusief toetreding Provincie Noord-Holland en gemeente Haarlem):

Materiële kosten		
Huisvesting		
Exploitatiekosten		
ICT		
Vervoerskosten		
Overige materiele kosten algemeen		
Totaal (exclusief projectgebonden kosten)	€	1.261.718
Gemiddelde materiële kosten/ fte	€	13.856
Gemiddelde materiële kosten/ uur	€	12,36

⁹ We zijn voor dit overzicht voor Milieudienst IJmond uitgegaan van functieschalen en voor OD NZKG van het rapport Nulmeting kwantiteit en kosten 2013.

OD NZKG:

Materiële kosten		
Huisvesting	€	1.835.260
Exploitatiekosten	€	1.777.708
ICT	€	2.986.381
Vervoerskosten	€	380.000
Overige materiële kosten algemeen	€	220.000
Totaal (exclusief projectgebonden kosten)	€	7.199.349
Gemiddelde materiële kosten/ fte	€	21.937
Gemiddelde materiële kosten/uur	€	19,45

Een vergelijking van de begrotingsposten die tot de materiële kosten worden gerekend van beide diensten is niet mogelijk, omdat de opbouw van de begroting op dit punt verschillend is. Nader onderzoek is nodig om de oorzaken van de hogere materiële kosten van OD NZKG vast te stellen.

De materiële kosten die in bovenstaande tabellen zijn opgenomen zijn exclusief projectgebonden kosten. Het totaal budget van OD NZKG voor de projectgebonden budgetten is afkomstig vanuit 3 van de 4 Founding Fathers (Amsterdam, Provincie Noord Holland en gemeente Zaanstad. Er is hier sprake van geormerkte structurele budgetten ten behoeve van specifieke doelen (projecten).

Bij Milieudienst IJmond zijn de (directe) projectgebonden materiële lasten ook afgetrokken (zie pagina 9). Dit betreft ook specifieke kosten die samenhangen met projecten. Het deel van de indirecte materiële kosten dat doorbelast wordt aan projecten is niet afgetrokken.

Uit het gesprek met medewerkers van de OD NZKG blijkt dat een aantal overheadtaken aan de GR-partners zijn uitbesteed. De kosten hiervan zijn in de verschillende materiële budgetten opgenomen. Dit zou voor een deel de hogere materiële kosten kunnen verklaren.

Daarnaast hebben we de ICT-kosten per fte (€ 9.099,83) vergeleken met de gemiddelde automatiseringskosten per fte uit onze benchmark publieke organisaties. Hieruit blijkt dat de automatiseringskosten per fte ca. 40% hoger zijn dan gemiddeld bij uitvoerende publieke organisaties. Milieudienst IJmond heeft aangegeven dat de ICT-kosten van de organisatie € 2.355 per fte bedragen. De relatief hoge ICT-kosten zijn dus deels een verklaring voor de hogere materiële lasten van OD NZKG. In deze kosten zit verweven kosten van het inbestedingscontract voor het personeel dat de leverende partner hier op inzet. Daarnaast zijn in de ICT-kosten ook de kosten opgenomen voor Verlengde Kabels; het (door)werken op de systemen van de latende organisaties tijdens de transitieperiode.

2.5.5 Risico-opslag

In het uurtarief van OD NZKG is de begrotingspost onvoorzien opgenomen. Doel van deze begrotingspost is om een weerstandreserve op te bouwen. Deze reserve wordt de komende jaren opgebouwd en het streven is om in 2017 een opgebouwd saldo te hebben die ca. 95% van het plafond¹⁰ bedraagt. Onderstaande tabel toont de opbouw en wat dit betekent voor het uurtarief.

¹⁰ Plafond weerstandvermogen is 7,5% van de omzet van OD NZKG.

Opbouw weerstandsvermogen	2014	2015	2016	2017
Jaarlijkse post onvoorzien	755.000	430.000	444.000	421.000
Post onvoorzien per uur	€ 2,04	€ 1,16	€ 1,20	€ 1,14

De Milieudienst IJmond bestaat al vijftien jaar en heeft reeds een weerstandsreserve opgebouwd. Bovendien is de extra toeslag die contractpartners betalen bedoeld als risicotoeslag. Het bestuur besluit vervolgens of dit bedrag uitgekeerd wordt aan de eigenaren of wordt gereserveerd. Het uurtarief van € 66,81 bevat dus geen risico-opslag.

De risico-opslag verklaart ca. 9% van het verschil in uurtarief van de OD NZKG en de Milieudienst IJmond.

2.6 Tarievenopbouw vergelijkbare omgevingsdiensten

We gaan in deze paragraaf in op de tarievenopbouw van vergelijkbare omgevingsdiensten. Hierbij bespreken we in generieke zin welke verschillende tarievenstructuren we hebben waargenomen en gaan we in meer detail in op de tarievenstructuur van DCMR Rijnmond.

2.6.1 Verschillende tarievenstructuur

We constateren dat omgevingsdiensten zeer verschillende tarievenstructuren hanteren. Sommige diensten gaan uit van een gemiddeld uurtarief voor alle medewerkers. Andere omgevingsdiensten gaan uit van een gemiddeld uurtarief per schaal. Weer andere omgevingsdiensten maken gebruik van een producten- en diensten catalogus waarbij er een prijs per product/ dienst wordt gehanteerd. Ook is er verschil in de productiviteitsnorm die wordt gehanteerd bij het bepalen van de tarieven. Sommige omgevingsdiensten gaan er vanuit dat alleen medewerkers in het primair proces productief zijn en soms hanteren omgevingsdiensten ook een productiviteitsnorm voor de overhead. Tariefdifferentiatie in de tarievenstructuur wordt ook verschillend geïnterpreteerd door de omgevingsdiensten. Dit kan betekenen dat voor dezelfde taken verschillende prijzen worden gehanteerd voor verschillende afnemers of dat het tarief afhankelijk is van de inschaling van de medewerkers die worden ingezet. Er is ook verschil in welke kosten er worden meegenomen bij het bepalen van de tarieven en hoe deze kosten worden meegenomen. Dit maakt dat de tarieven van omgevingsdiensten zich niet gemakkelijk met elkaar laten vergelijken.

2.7 Tarievenstructuur DCMR Rijnmond

We bespreken als voorbeeld hier de tarievenopbouw van DCMR Rijnmond. Voor 2009 hanteerde deze dienst een gemiddeld uurtarief, maar door financiële moeilijkheden is er in 2008 besloten om over te stappen naar een gedifferentieerd tariefmodel. Sinds 2010 is er ook besloten om niet langer op basis van het aantal afgenomen producten af te rekenen met afnemers, maar om op basis van uren. Momenteel hanteert DCMR Rijnmond 4 tarieven op basis van een clustering van schalen van medewerkers. Vanaf 2014 gaat de dienst 7 tarieven hanteren (zie onderstaande tabel).

Tarieven DCMR Rijnmond	Schaal	Tarief 2014	Uitgangspunten productiviteit
Tariefgroep 1	1 t/m 8	€ 82	525/ 1500
Tariefgroep 2	9	€ 90	1.370
Tariefgroep 3	10	€ 99	1.370
Tariefgroep 4	11	€ 108	1.370
Tariefgroep 5	12	€ 118	1.370
Tariefgroep 6	13	€ 128	1.370
Tariefgroep 7	14-18	€ 138	300

Een aantal belangrijke uitgangspunten voor de tariefbepaling van DCMR Rijnmond zijn:

- de tarieven zijn gekoppeld aan de functionele schaal van medewerkers.
- het management is voor 300 uur productief.
- medewerkers secretariaat/ administratieve medewerkers/ medewerkers procesbeheer zijn voor 525 uur productief.
- medewerkers meldkamer zijn voor 1500 uur productief.
- overige medewerkers primair proces zijn voor 1370 uur productief.
- medewerkers bedrijfsvoering zijn 0 uur productief.
- er wordt afgerekend op basis van uren.
- de personele kosten, inhuur derden en materiële kosten worden meegenomen. De projectkosten worden gedekt uit de opbrengsten uit project. Het positieve projectresultaat en de overige opbrengsten blijven buiten beschouwing bij de tariefbepaling.
- afnemers die niet deelnemen aan de GR betalen een opslag van 15% op de hierboven genoemde tarieven.

We constateren dat de volgende belangrijkste verschillen tussen de tarievenstructuur van DCMR Rijnmond en de OD NZKG en Milieudienst IJmond:

- DCMR Rijnmond rekent ook voor de overhead productieve uren; de OD NZKG en Milieudienst IJmond doen dat niet.
- daar waar de OD NZKG en Milieudienst IJmond een gemiddeld uurtarief hanteren voor alle medewerkers, werkt DCMR Rijnmond met tarieven die gekoppeld zijn aan de functionele schaal van medewerkers.

2.8 Overhead in tariefstelling

Deze paragraaf richt zich op de onderzoeksvraag: Welk percentage overhead wordt in beide diensten gehanteerd? Wat wordt verstaan onder overhead en welke overhead wordt meegenomen in de tariefstelling?

In subparagraaf 2.5.1 zijn we reeds ingegaan op het overheadpercentage van beide diensten. We hebben geconstateerd dat de Milieudienst IJmond een overheadpercentage van 16,4% heeft en de OD NZKG een overheadpercentage van 17,4%. Beide diensten rekenen de ondersteunende

functies en management tot de overhead. Het verschil zit met name in het feit dat de OD NZKG een aantal overheadtaken heeft uitbesteed aan GR-partners. Zo verzorgt Zaanstad de facilitaire zaken, provincie Noord-Holland de personeels- en salarisadministratie en de financiële administratie en Haarlemmermeer de kantoorautomatisering. In het overheadpercentage van de OD NZKG zit dus geen formatie op deze taken, terwijl IJmond deze taken zelf uitvoert. Als we de overheadpercentage van Milieudienst IJmond zouden corrigeren voor de formatie die wordt ingezet op deze taken komen we op een percentage van 8%.

2.9 Conclusies

We concluderen dat het verschil in gemiddeld uurtarief van de OD NZKG en Milieudienst IJmond, voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door:

- de hogere gemiddelde personeelskosten per uur van OD NZKG in vergelijking met Milieudienst IJmond. Een mogelijke verklaring hiervoor is het verschil tussen beide organisaties in de opbouw van het personeel voor wat betreft opleidingsniveau en inschaling.
- de hogere gemiddeld materiële kosten per fte uur van OD NZKG in vergelijking met Milieudienst IJmond. Dit wordt deels verklaard door de relatief hoge ICT-kosten van OD NZKG en kosten die samenhangen met het uitbesteden van bepaalde overheadtaken aan GR-partners.
- De risico-opslag die wel in het uurtarief van OD NZKG is verwerkt en niet in het tarief van Milieudienst IJmond.
- Het hogere overheadpercentage van OD NZKG in vergelijking met Milieudienst IJmond.

3. Op weg naar een gezamenlijke tarievenstructuur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de mogelijkheden om tot een gezamenlijke tarievenstructuur te komen. Iedere paragraaf geeft antwoord op een onderzoeksvraag, waarbij we ons in dit hoofdstuk richten op de vragen die betrekking hebben op de toekomstige situatie waarin er sprake is van NZKG+.

3.2 Tarievendifferentiatie

Deze paragraaf gaat in op de onderzoeksvraag: Welke mogelijkheden van tarievendifferentiatie – gekoppeld aan de aard van de taken - is wenselijk en mogelijk?

Milieudienst IJmond interpreteert tariefdifferentiatie als verschillende tarieven hanteren voor eigenaren en contractgemeenten. Hierover stelt de dienst dat de contractgemeenten weinig behoefte hebben om deel te nemen aan de gemeenschappelijke regeling en mede-eigenaar en daarmee ook mederisicodragers voor de organisatie te worden. De contractpartners zijn bereid een opslag op het tarief te betalen om de bedrijfsrisico's van de milieudienst mede af te dekken. Milieudienst IJmond is dan ook een voorstander van deze vorm van tariefdifferentiatie. Overigens hanteert OD NZKG ook een vergelijkbare vorm van tariefdifferentiatie. Voor de betaalde dienstverlening d.m.v. contractovereenkomsten wordt een hoger tarief gehanteerd dan het gemiddeld uurtarief¹¹.

OD NZKG interpreteert tariefdifferentiatie als het werken met verschillende uurtarieven voor verschillende medewerkers gekoppeld aan de inschaling van de medewerker. OD NZKG acht dit zeer wenselijk, omdat er dan een betere koppeling is tussen de kosten van een taak en de prijs die de afnemer ervoor betaalt.

We hebben in hoofdstuk 2 geconstateerd dat een aanzienlijk deel van het verschil in uurtarief van Milieudienst IJmond en OD NZKG wordt veroorzaakt door de verschillen in personeelskosten per uur. Deze verschillen worden deels veroorzaakt door verschillen in opbouw van personeel voor wat betreft opleidingsniveau en inschaling. Mogelijk komen de tarieven van de beide diensten dicht bij elkaar als er een gedifferentieerd tarief op basis van inschaling van medewerkers wordt gehanteerd. Nader onderzoek hiernaar is aan te bevelen.

Verder kan ook een gezamenlijke producten- dienstencatalogus worden gehanteerd met een kostprijs per product. Uitgangspunt daarbij kan het basistakenpakket voor RUD's zijn, waarin gedetailleerd bedrijfstakken worden omschreven, die vallen onder het regime van de Regionale Uitvoeringsdienst. Dit is ook een vorm van tariefdifferentiatie, waarbij er gedifferentieerd wordt naar zwaarte van het product. Een mogelijke indeling zou dan kunnen zijn dat er aparte tarieven per uur worden gerekend voor de basistaken en voor de BRZO/IPPC 4-taken. Deze indeling gaat uit van de

¹¹ Memo Tarieven 2014 omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, 15 oktober 2013.

veronderstelling dat de BRZO/IPPC 4-taken meer gespecificeerde kennis nodig heeft dan basistaken. De kostprijs per product is o.a. afhankelijk van de inschaling van de medewerker die aan dit product werkt en het aantal uren dat voor het product worden ingezet. De methodiek die wordt gehanteerd om personele overheadkosten en materiële kosten toe te rekenen is hierbij ook van belang.

3.3 Gemiddeld tarief voor beide organisaties

Deze paragraaf laat zien hoe het gemiddeld uurtarief eruit zou zien. Tevens gaan we in op de voor- en nadelen van het hanteren voor een gemiddeld uurtarief voor beide diensten.

We hebben het gemiddeld uurtarief voor beide diensten berekend, zonder dat er rekening is gehouden met differentiatie in de zwaarte van de taak. Onderstaand tabel laat de berekening zien.

GEMIDDELD KOSTPRIJS-BEREKENING:		
Te dekken Milieudienst IJmond	€	6.819.115
Te dekken OD NZKG	€	32.475.589
Totaal te dekken kosten	€	39.294.704
Inzet uren Milieudienst IJmond		102.070
Inzet uren OD NZKG		370.161
Totaal inzet uren		472.231
KOSTPRIJS (= a / b)	€	83,21

We constateren dat het gemiddeld uurtarief zal leiden tot een verhoging van het uurtarief van Milieudienst IJmond met 38% en een verlaging van het uurtarief van OD NZKG met 5%. Deze verhoging van het gemiddeld uurtarief strookt niet met het bestuurlijk akkoord, waarin als uitgangspunt is gedefinieerd dat de tarieven voor de GR-partners niet hoger mogen worden.

We hebben de volgende voor- en nadelen geconstateerd ten aanzien van het hanteren van een gemiddeld tarief:

- Voordelen:
 - in de gehele regio betalen gemeenten hetzelfde tarief.
 - Het wordt mogelijk om personeel uit te wisselen tussen de beide diensten zonder onderlinge afrekening.
- Nadelen:
 - Elk hoger tarief dan het huidige tarief geeft een kostenverhoging bij de eigenaren van Milieudienst IJmond.
 - De Milieudienst IJmond moet compenseren voor de hogere personeelskosten en materiële kosten per uur van OD NZKG. Als blijkt dat deze hogere kosten samenhangen met het specifieke takenpakket van OD NZKG, wordt er door de afnemers een te hoge prijs betaald voor basistaken en een te lage prijs voor complexe taken, bv. BRZO.

Het toepassen van een tariefdifferentiatie naar de aard van het te leveren product kan meer resultaat opleveren. In dat geval zal er een onderscheid moeten worden gemaakt in:

1. Basistaken: NZKG en IJmond hanteren een zelfde tarief, dat op termijn mogelijk¹² gelijk is aan het tarief dat IJmond thans hanteert;
2. BRZO/IPPC 4-taken: NZKG hanteert een tarief, dat minimaal kostendekkend is om deze taken uit te kunnen voeren.

Bij het toegroeien naar eenzelfde tarief in de categorieën 1 en 2, waarbij het tarief van de Milieudienst IJmond als uitgangspunt geldt, zal er met name moeten worden gekeken naar de mogelijke verklaringen voor de huidige verschillen in tarieven, zoals omschreven in paragraaf 2.5. Categorie 3 is totaal anders van karakter, zal veel meer specifieke en inhoudelijke expertise vergen en kan dus niet vergeleken worden met de andere categorieën. Hierop zal een apart berekend uurtarief van toepassing moeten zijn.

3.4 Tijdpad om te groeien naar een gezamenlijk tariefstructuur

Deze paragraaf gaat in op de vraag hoe het tijdpad eruit zou zien om toe te groeien naar een gemiddeld uurtarief voor vergelijkbare taken.

Om de tarievendiscussie zuiverder te kunnen voeren, is het van belang om onderscheid te maken tussen een gemiddeld uurtarief per schaal voor de beide diensten. Daarnaast moet onderzocht worden of bij dezelfde taken medewerkers van gelijk niveau worden ingezet door beide diensten. Op dit moment kan een deel van het verschil tussen het gemiddeld tarief van OD NZKG en Milieudienst IJmond worden verklaard door de opbouw van het personeel voor wat betreft opleidingsniveau en inschaling. Dit hangt waarschijnlijk samen met het verschil in takenpakket tussen Milieudienst IJmond en OD NZKG. Het gemiddelde uurtarief zoals deze nu wordt bepaald door beide diensten kan niet gezien worden als een gemiddeld uurtarief voor dezelfde taak. Het takenpakket van de beide diensten verschilt immers. Een aanzet op hoofdlijnen hiertoe is gegeven in paragraaf 3.3.

Als dit inzicht er is, kunnen uitgangspunten worden geformuleerd om tot gelijke tarieven te komen voor dezelfde taken en kan er een tijdspad worden uitgestippeld. Hierbij is het van belang dat er een aantal mogelijkheden zijn voor wat betreft de tarievenopbouw waarover bestuurlijk een keuze moet worden gemaakt.

3.5 Conclusies

We constateren dat een gemiddeld uurtarief op basis van de totale kosten en ureninzet van beide diensten niet volstaat als een gezamenlijk tarief. Het takenpakket en opbouw van het personeel is daarvoor te verschillend. Een gezamenlijk tarievenstructuur zal dus rekening moeten houden met de inschaling van medewerkers en met de verscheidenheid in taken. Het hanteren van tariefdifferentiatie in deze vorm lijkt dan ook een oplossing die past binnen de uitgangspunten:

- Geen kostenverhoging voor de huidige GR-partners.

¹² Dit impliceert dat de OD NZKG een grote efficiencywinst zal moeten gaan realiseren om op het niveau van IJmond te kunnen komen.

- Een gelijk tarief voor dezelfde taken.
- Uitgaan van een tweetal categorieën van taken: basistaken en BRZO/IPPC 4-taken.

Er zal dan wel nader onderzocht moeten worden hoe de OD NZKG zal moeten bijsturen om de personele overheadkosten en materiële kosten naar het niveau van Milieudienst IJmond te brengen.

4. Aanbevelingen

4.1 Inleiding

We hebben onderzocht hoe de tarieven van de Milieudienst IJmond en de Omgevingsdienst NZKG zijn opgebouwd. In voorgaande hoofdstukken hebben we hierover gerapporteerd. In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen over hoe vorm kan worden gegeven aan een tarievenstructuur, die passend zou kunnen zijn in de situatie waarin er sprake is van één NZKG+.

4.2 Aanbevelingen

Op basis van onze bevindingen doen wij de volgende aanbevelingen ten aanzien van een gezamenlijke tarievenstructuur voor NZKG+:

- Het bepalen van een gemiddeld uurtarief per schaal per type taak voor de beide diensten. Dit zal inzicht bieden in wat de tarieven zijn voor vergelijkbare taken.
- Het opstellen van een gezamenlijke norm voor de kosten van uitvoering van overheadtaken per fte. Nu zit een deel van deze kosten bij OD NZKG versleuteld in de materiële kosten. Het is heel goed mogelijk dat de uitbestedingsconstructies met de GR-partners tot een relatief dure taakuitvoering leiden. Bij het opstellen van een norm moet het inzichtelijk zijn hoe de totale kosten van taakuitvoering voor wat betreft overheadtaken bij OD NZKG (inclusief de kosten van inhuur/ uitbesteding op overheadtaken) zich verhouden tot Milieudienst IJmond en de markt.
- Het maken van keuzes ten aanzien van het tarievenstructuur:
 - Wordt er gebruik gemaakt van een producten- diensten catalogus en een prijs per product/ dienst? Bij deze afweging is van belang om te onderzoeken in hoeverre goede kengetallen kunnen worden opgesteld (aantal producten, inzet uren per product). Als de kengetallen niet kloppen is er sprake van een overschatting of een onderschatting van de prijs per product. Bij het afrekenen op basis van product draagt de omgevingsdienst het risico en kan dit bij onderschatting van de kostprijs ertoe leiden dat de dienst niet alle kosten kan dekken.
 - Wordt er afgerekend op basis van uren met een gedifferentieerd uurtarief? Hierbij wordt op basis van de werkelijk gemaakte uren afgerekend. Hierbij dragen de GR-partners het risico in geval er meer uren worden afgenomen dan geraamd. Dit vraagt echter om een gedegen tijdschrijfsysteem.
 - Welke productiviteitsnorm wordt gehanteerd? En wordt er voor de overhead ook uitgegaan van een deel productieve uren? Het is van belang dat de gehanteerde productiviteitsnorm aansluit bij de werkelijk bestede productieve uren. Indien het aantal productieve uren in werkelijkheid lager ligt dan de norm, leidt dit tot een onderschatting kostprijs.
 - Wordt er een risico-opslag gehanteerd in het tarief van de GR-partners? Of betalen alleen niet-participanten een risico-opslag? Wat is de hoogte van de opslag die gehanteerd wordt? Er zal onderzocht moeten worden wat de verschillende constructies concreet voor het tarief betekenen om zo een keuze te kunnen maken.

Bijlage 1

Overzicht verwachte bijdrage van de deelnemers OD-NZKG in 2014

Bijdrage deelnemer 2014		(x 1.000)
Founding Fathers	€	33.793
Amsterdam	€	15.849
Bijdrage stadsdelen Amsterdam	€	4.083
Subsidies Provincie aan Amsterdam	€	332
Noord-Holland	€	6.666
Zaansstad	€	1.971
Haarlemmermeer	€	4.893
AM-gemeenten	€	699
Aalsmeer	€	163
Amstelveen	€	123
Diemen	€	130
Ouderamstel	€	120
Uithoorn	€	163
Contractpartners	€	499
Provincie Flevoland	€	39
Provincie Utrecht	€	182
Heiloo	€	18
Den Helder	€	18
Medemblik	€	18
Utrecht e.o.	€	180
Almere e.o.	€	44
Overige omzet	€	675
Betaalde dienstverlening	€	675
Totaal	€	35.666