Omgevingsdienst West-Holland

NOTA PLANNING EN CONTROL 2020 - 2028

voor de deelnemende gemeenten en de Provincie Zuid-Holland



NOTA PLANNING EN CONTROL 2020 – 2023 OMGEVINGSDIENST WEST-HOLLAND goedgekeurd door het algemeen bestuur op 5 november 2018 en als volgt gewijzigd:

- **1e wijziging door het algemeen bestuur goedgekeurd op 10 februari 2020.**
- **2de wijziging door het algemeen bestuur goedgekeurd op 30 oktober 2023; naamgeving aangepast naar NOTA PLANNING EN CONTROL 2020 –2027**
- **3e wijziging door het algemeen bestuur goed te keuren op 2 november 2026; naamgeving aangepast naar NOTA PLANNING EN CONTROL 2020 –2028**

INHOUDSOPGAVE

1 INLEIDING 2
1.1 DOEL VAN DE NOTA 2
1.2 STATUS VAN DE NOTA 2
1.3 LEESWIJZER 2

2 NOTA P&C IN HET "GEHEEL" VAN REGELINGEN 3

3 ONTWIKKELINGEN IN DE NOTA 4
3.1 DOORGEVOERDE VERANDERINGEN EN GEVOLGEN DAARVAN 4
3.2 REEDS VERWERKTE ONTWIKKELINGEN 4
3.3 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN 5

4 PLANNING & CONTROL CYCLUS 7
4.1 PLANNING & CONTROL IN BEELD 7
4.2 PLANNING EN CONTROL GEFASEERD 8
4.3 INSTRUMENTEN VOOR PLANNING 9
4.4 INSTRUMENTEN VOOR CONTROL 10
4.5 DOELGROEPEN VAN PLANNING & CONTROL 11

5 FINANCIELE AFSPRAKEN BINNEN DE P&C CYCLUS 12
5.1 EXPLOITATIERESULTAAT 12
5.2 ALGEMENE RESERVE 12
5.3 UURTARIEF 13
5.4 PRODUCTIVITEIT, FORMATIE EN FLEXIBELE SCHIL 13
5.5 INDEXERING 13

6 REGELS VOOR DE FINANCIERING VAN DE DIENST 14
6.1 JAARLIJKSE VERREKENSYSTEMATIEK 14
6.2 MEERJAREN-SCHOMMELINGEN 14
6.3 AFBOUW (DEEL)TAAK 14

7 AFKORTINGENLIJST EN RELEVANTE DOCUMENTEN 15
7.1 AFKORTINGEN LIJST 15
7.2 RELEVANTE DOCUMENTEN 15

ONDERTEKENING 16

1 INLEIDING

De Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst West-Holland is in 2001 opgericht als Milieudienst West-Holland, met als doel om een robuuste dienst te vormen ten behoeve van de adequate uitvoering van milieutaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Door de uitvoering van deze taken onder te brengen bij de dienst streefden, en streven, de deelnemers naar verbetering van kwaliteit en integraliteit. In de loop van de tijd zijn ook andere taken toegevoegd, zoals bouwtaken en advisering op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling en duurzaamheid. Sinds de aanpassing van de regelgeving en de toetreding van de Provincie Zuid-Holland is de dienst verdergegaan als Omgevingsdienst West-Holland (hierna: de Omgevingsdienst).

Het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst bestaat uit de 12 deelnemende gemeenten en de provincie Zuid-Holland (samen “de deelnemers”). Het algemeen bestuur legt in deze Nota Planning & Control de financiële spelregels vast die de deelnemers met elkaar maken. Hierbij wordt ingegaan op vragen als: ‘Hoe willen de deelnemers een ontstaan tekort aanvullen?’ en ‘Hoe willen de deelnemers omgaan met een gemeente die uittreedt?’. Tevens is de cyclus van planning en control van de Omgevingsdienst opgenomen. Deze is bedoeld om duidelijke afspraken te maken tussen de deelnemers en de Omgevingsdienst met betrekking tot verantwoordelijkheden betreffende de sturing (planning) en de beheersing en afrekening (control) van de werkzaamheden.

1.1 Doel van de Nota

Het doel van de Nota Planning & Control 2020 – 2028 is transparantie in de wijze waarop de dienst omgaat met begroting en afrekening en bescherming van de Omgevingsdienst en haar deelnemers met betrekking tot de financiële risico’s. Het kenmerk van deze nota is vertrouwen. Op basis van vertrouwen in de samenwerking tussen de deelnemers en de collectieve verantwoordelijkheid van de deelnemers voor een financiële gezonde dienst wordt de afrekensystematiek in deze nota enigszins versoepeld. Hiermee neemt, naast flexibiliteit voor de deelnemers, het financiële risico een beetje toe. Communicatie met de deelnemers en realistisch ramen is dan zeer essentieel.

1.2 Status van de Nota

De Nota Planning & Control 2020 - 2028 (verder: de Nota P&C) beschrijft de afspraken en systematiek met betrekking tot planning en control. Wijzigingen van deze Nota dienen door het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst te worden vastgesteld. Anders dan de vorige Nota P&C is dit een ontwikkelingsnota. De Omgevingsdienst is nog volop in ontwikkeling en ook de wetgeving zal naar verwachting de komende jaren ingrijpend veranderen. Ook zijn bepaalde veranderingen nu nog niet ver genoeg uitgedacht, bestuurlijk verkend en afgestemd met de deelnemers om al te kunnen worden ingevoerd. Hierdoor is een herziening of zijn aanvullingen van bepaalde onderdelen van de Nota P&C in de toekomst noodzakelijk. Alles met als doel de transparantie en de flexibiliteit verder te verbeteren maar ook zekerheid te bieden voor de (financiële) huishouding van de dienst.

Deze nota treedt in werking op 1 januari 2020 en geldt tot en met 31 december 2028 (8 jaar).

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt stilgestaan bij de regels waar de Omgevingsdienst mee te maken heeft en die invloed hebben op de afspraken in de nota. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 stilgestaan bij de veranderingen die zijn doorgevoerd in de nieuwe nota planning en control en welke onderwerpen in de toekomst nog opgepakt zullen worden. De planning & control cyclus en de financiële afspraken worden behandeld in hoofdstuk 4 en 5 gevolgd door de regels voor de financiering in hoofdstuk 6.

2 NOTA P&C IN HET “GEHEEL” VAN REGELINGEN

Deze nota P&C maakt deel uit van een stelsel van regelingen, die samen de kaders voor de dienst bepalen. De belangrijkste zijn:

De **Wet gemeenschappelijke regelingen** (**Wgr**) is een Nederlandse wet, waarin gemeenschappelijke regelingen worden getroffen tussen de openbare lichamen gemeenten, provincies en waterschappen. Deze wet is de belangrijkste grondslag voor samenwerking tussen de deelnemers.

Het **Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)** bevat regelgeving voor de begroting en verantwoording van provincies en gemeenten, die voorvloeien uit de Provinciewet en Gemeentewet. Alle bepalingen uit boek twee van het Burgerlijk Wetboek die relevant zijn voor gemeenten en provincies zijn expliciet overgenomen in het BBV.

Het **Wijzigingsbesluit vernieuwing BBV** heeft nadere regels vastgesteld betreffende:
- Taakvelden en informatie voor derden (IV-3) met de nieuwe taakvelden en nieuwe economische categorieën;
- Vaststelling beleidsindicatoren met de verplichte beleidsindicatoren die met ingang van de begroting 2017 moeten worden opgenomen in de programma's;
- Wijzigingsregeling financiële kengetallen in verband met de introductie van de geprognosticeerde balans.

De volgende documenten zijn vastgesteld door het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst:

De **Regeling Omgevingsdienst West-Holland (GR)** is de samenwerkingsovereenkomst tussen de deelnemers. In de GR zijn onderwerpen uitgewerkt zoals het doel en de taken van de Omgevingsdienst, de taken en bevoegdheden van de besturen en de financiële bepalingen.

De **Financiële verordening** bevat de regels over het financiële beleid, het beheer en de financiële organisatie van de dienst. Deze is aangepast, vanwege de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Met de wijziging van het BBV wordt voortaan begroot en verantwoord op het niveau van verplicht voorgeschreven taakvelden en zijn er verplichte beleidsindicatoren voorgeschreven. Dat heeft gevolgen voor de bepalingen in de financiële verordening over de inrichting van de begroting en jaarstukken en voor de bepalingen over de autorisatie van de baten en lasten.

Het **Treasury Statuut** bevat de kaders die zijn gesteld voor een verantwoorde, prudente en professionele inrichting en uitvoering van de treasuryfunctie binnen de dienst.

De **Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement** gaat in op de manier waarop binnen de Omgevingsdienst risico’s worden geïnventariseerd, gewogen en beheerst. Ook wordt aangegeven welk vermogen nodig is om gebeurtenissen financieel het hoofd te bieden. Aan de orde komen de spelregels en richtlijnen op het gebied van weerstandsvermogen en risicomanagement.

De **Controlverordening** bevat de regels omtrent de opdrachtverstrekking aan de accountant en de afspraken met de accountant.

Het **Controlprotocol** geeft nadere aanwijzingen aan de accountant over de reikwijdte van de accountantscontrole, de daarvoor geldende normstelling en de daarbij te hanteren goedkeuring- en rapporteringtoleranties voor de controle van de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling.

3 ONTWIKKELINGEN IN DE NOTA

3.1 Doorgevoerde veranderingen en gevolgen daarvan

In deze Nota Planning en Control is een aantal wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de vorige nota die hieronder worden aangegeven.

Uurtarief
Opslag op het uurtarief van de provincie is afgeschaft per 1 januari 2021 ivm eenmalige afkoop door de Provincie Zuid-Holland. Deze afkoopsom geldt uitsluitend voor reeds bekende medewerkers. Bij de overdracht van nieuwe taken en medewerkers van de Provincie Zuid-Holland naar de dienst dienen nieuwe afspraken te worden gemaakt.

Bestuurlijke rapportage
De frequentie van de bestuurlijke rapportage is bijgesteld naar tweemaal per jaar. De eerste rapportage heeft betrekking op de eerste vier maanden. Door het opstellen van ook een tweede bestuurlijke rapportage over acht maanden worden deelnemers beter in de gelegenheid gesteld om tussentijds bij te sturen.

Procesbeschrijving vaststellen formatie
In paragraaf 5.4 zijn de uitgangspunten beschreven voor het vaststellen van de formatie. De formatie zal jaarlijks worden geactualiseerd op basis van de begroting van het betreffende jaar en de voorgestelde norm voor productieve uren. Het moment van vaststelling is verschoven, zodat het gelijktijdig met de Begroting wordt vastgesteld.

3.2 Reeds verwerkte ontwikkelingen

In de vorige versie zijn de volgende ontwikkelingen verwerkt:

Dienstplan
In hoofdstuk 4 is een nieuw planningsinstrument toegevoegd: het Dienstplan. Het Dienstplan is het consolidatiedocument van de afzonderlijke Werkplannen van de deelnemers. Het vormt de opdrachtenportefeuille, of de werkvoorraad, van de dienst.
Het Dienstplan is toegevoegd aan de Planning en Control-cyclus en maakt als bijlage deel uit van de Kadernota. Het dienstplan vormt zowel de basis voor de begroting van het volgende jaar als voor de control-documenten in het lopende jaar (burap en Jaarrekening). Indien het Dienstplan afwijkt van de vastgestelde begroting van het betreffende jaar, dan dient een begrotingswijzing te worden voorgesteld.

Flexibiliteit in de afname/ financiering
In hoofdstuk 6 zijn de afspraken over de flexibiliteit in het werkpakket en de afname van uren gewijzigd. De verplichte jaarlijkse afname per deelnemer van tenminste 95% van de in de begroting vastgelegde uren is geschrapt. Daarnaast kan voortaan jaarlijks in de uren van de begroting 2% frictiekostenvrij worden afgeweken van de structurele begroting van het voorgaande jaar zonder de beperking van maximaal 4% in drie jaar. Om in te kunnen springen op veranderingen en efficiënte inzet van capaciteit te kunnen waarborgen, is realistisch ramen van de benodigde inzet een voorwaarde.

Daarnaast zijn de frictiekosten bij beëindiging van taken door afbouw van taken of volledig vertrek van een deelnemer verhoogd. Dit is gedaan om te voorkomen dat één deelnemer de overige deelnemers met onevenredig hoge kosten kan laten zitten, wanneer hij zelf een andere keuze maakt.

3.3 Toekomstige ontwikkelingen

In de toekomst worden de volgende ontwikkelingen nog verwerkt in de Nota Planning & Control:

Plafond risicoreserve

De Omgevingsdienst kent een Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement[1] (Nota W&R) waarin is aangegeven dat bij de actualisatie van de Nota P&C wordt beoordeeld of de in de Nota P&C gehanteerde norm van 5% van de omzet als risico-reserve-plafond houdbaar is op basis van ervaringscijfers. Geconstateerd kan worden dat er nog geen betrouwbare ervaringscijfers zijn in te brengen. Door de bijzondere ontwikkelingen van de uittreding van een van de deelnemers en de daarop volgende reorganisatie zijn de afgelopen jaren te bijzonder geweest om op basis daarvan conclusies te kunnen trekken. Daarnaast kent de methodiek van risicomanagement geheel andere uitgangspunten met andere resultaten. Het hanteren van een percentage verhoudt zich daar niet mee; de 5%-norm is dan arbitrair.
Het BBV schrijft voor dat er een risico- en reservebeleid moet zijn, maar bepaalt niet welk beleid dat moet zijn. Om die reden houden we voorlopig vast aan de 5%-norm en streven ernaar om de weerstandscapaciteit zo snel mogelijk op dat niveau te krijgen. Tegelijkertijd doen we ervaring op met risicomanagement. We brengen de risico's in kaart, nemen beheersmaatregelen en controleren of het weerstandsvermogen voldoende is, ofwel dat het quotiënt van de weerstandscapaciteit en resterende risico's minimaal 1 is. Na enkele jaren ervaring met risicomanagement kan een passende norm voor het weerstandsvermogen worden bepaald en kan de methode van een percentage van de omzet definitief worden verlaten. Een voorstel hiervoor zal worden ontwikkeld in 2020.

Gezamenlijke (randvoorwaardelijke) taken.

Een van de programma's van de Omgevingsdienst is Organisatie en Ontwikkeling (O&O). Dit programma omvat onder andere de taken die ter algemene ondersteuning voor alle deelnemers worden uitgevoerd en die randvoorwaardelijk zijn voor het goed functioneren van de dienst voor haar deelnemers. In de nieuwe programma-indeling, die op basis van taakvelden uit het BBV wordt opgesteld, komt O&O als zodanig niet meer voor. Onderscheid wordt dan gemaakt tussen projecten en opdrachten die voor verschillende deelnemers worden uitgevoerd en in de diverse (taakveld) programma's passen, en taken ter algemene ondersteuning ofwel randvoorwaardelijke taken. Werkzaamheden die door de dienst worden uitgevoerd ten behoeve van alle deelnemers worden in rekening gebracht op basis van voorcalculatie. Dit bedrag wordt bepaald op basis van te verwachten kosten en worden op basis van een verdeelsleutel aan de deelnemers toegerekend. Werkzaamheden die hieronder vallen zijn onder andere kennisnetwerken, crisisorganisatie en bestuursvergaderingen. De gekozen verdeelsleutel kan per taak verschillen. Omdat een gewijzigde toerekening leidt tot een herverdeling in de bijdragen van de deelnemers, dient de besluitvorming hierover zorgvuldig onderbouwd en voorbereid te worden. Een voorstel hiervoor zal worden ontwikkeld.

Indexeringswijze

In het algemeen bestuur van 8 mei 2017 is ervoor gekozen de indexering van de werkgroep Financiële Kaderstelling gemeenschappelijke regelingen Hollands-Midden te volgen. Voor de begroting 2019 bleek het voorgestelde indexeringspercentage niet voldoende om de gestegen kosten te kunnen opvangen. Hierdoor is de waarde van de werkgroep ter discussie komen te staan. De dienst ziet het als een voordeel dat de deelnemers bij alle gemeenschappelijke regelingen dezelfde afspraak hebben, maar de dienst is ook gebaat bij een zo reëel mogelijke indexatie. Daarom maakt de dienst jaarlijks een onderbouwing van de gewenste tariefindexatie en vergelijkt deze met de indexatie van de financiële kaderstelling. Mochten er omstandigheden zijn die verlangen dat de door de dienst gewenste indexatie wordt doorgevoerd, dan zal de dienst daartoe een voorstel voor aanpassing aan het bestuur voorleggen.

[1] Vastgesteld door het algemeen bestuur op 2 november 2015.

Tariefdifferentiatie
Bij leden van het algemeen bestuur bestaat de wens om een andere vorm van tariefdifferentiatie dan de huidige door te voeren: tarieven gekoppeld aan werksoorten en aan de inzet van bepaalde functieniveaus. Onderzocht dient te worden welke wensen er concreet leven, en welke mate van differentiatie gewenst is. Gezocht zal worden naar een vorm van differentiatie die recht doet aan het gevoel van eerlijkheid en juistheid bij de deelnemers, maar die geen grote toename van administratieve inzet vereist. Een systematiek die aansluit bij (groepen van) ambtelijke salarisschalen lijkt voor de hand te liggen. Een voorstel hiervoor zal worden ontwikkeld.

Maatwerk versus Standaardisatie
De Omgevingsdienst kent relatief veel maatwerkafspraken op basis van verschillende taken-pakketten. Daar is veel waardering voor bij de deelnemers en er worden regelmatig nieuwe taken toegevoegd. Vanuit de optimalisatie van de bedrijfsvoering is er anderzijds ook aanleiding om standaardisatie na te streven. De uitdaging is om efficiencyverbetering mogelijk te maken, zonder dat de deelnemers kwaliteitsverlies ervaren. Dat vereist vereenvoudiging en standaardisatie van werkprocessen, zodat meer met kentallen kan worden gewerkt. Dit ontwikkelingsproces zal een aantal jaren nodig hebben. Een voorstel hiervoor zal worden ontwikkeld.

Outputfinanciering – Prijs-kwaliteitsverhouding
Bij Omgevingsdiensten is een trend waar te nemen dat men steeds meer gericht is op het bereiken van ‘outcome’: het behalen van effecten en doelstellingen met een gerichte inzet van middelen. Een verschuiving naar meer voorlichting dan toezicht en informatie gestuurd handhaven zijn hiervan voorbeelden. Daarvoor zijn andere afspraken tussen deelnemer en dienst nodig dan productieafspraken: het zijn meer ‘ontzorgingsabonnementen’. Daarbij past ook een andere verrekensystematiek, die mogelijk leidt tot een herverdeling tussen de deelnemers.
Het vereist maatwerk om dit per deelprogramma te ontwikkelen. Een eerste stap daartoe wordt gezet door de programmastructuur beter af te stemmen op praktijk van de deelnemers, met de BBV-taakvelden als uitgangspunt. Een voorstel hiervoor zal worden ontwikkeld.

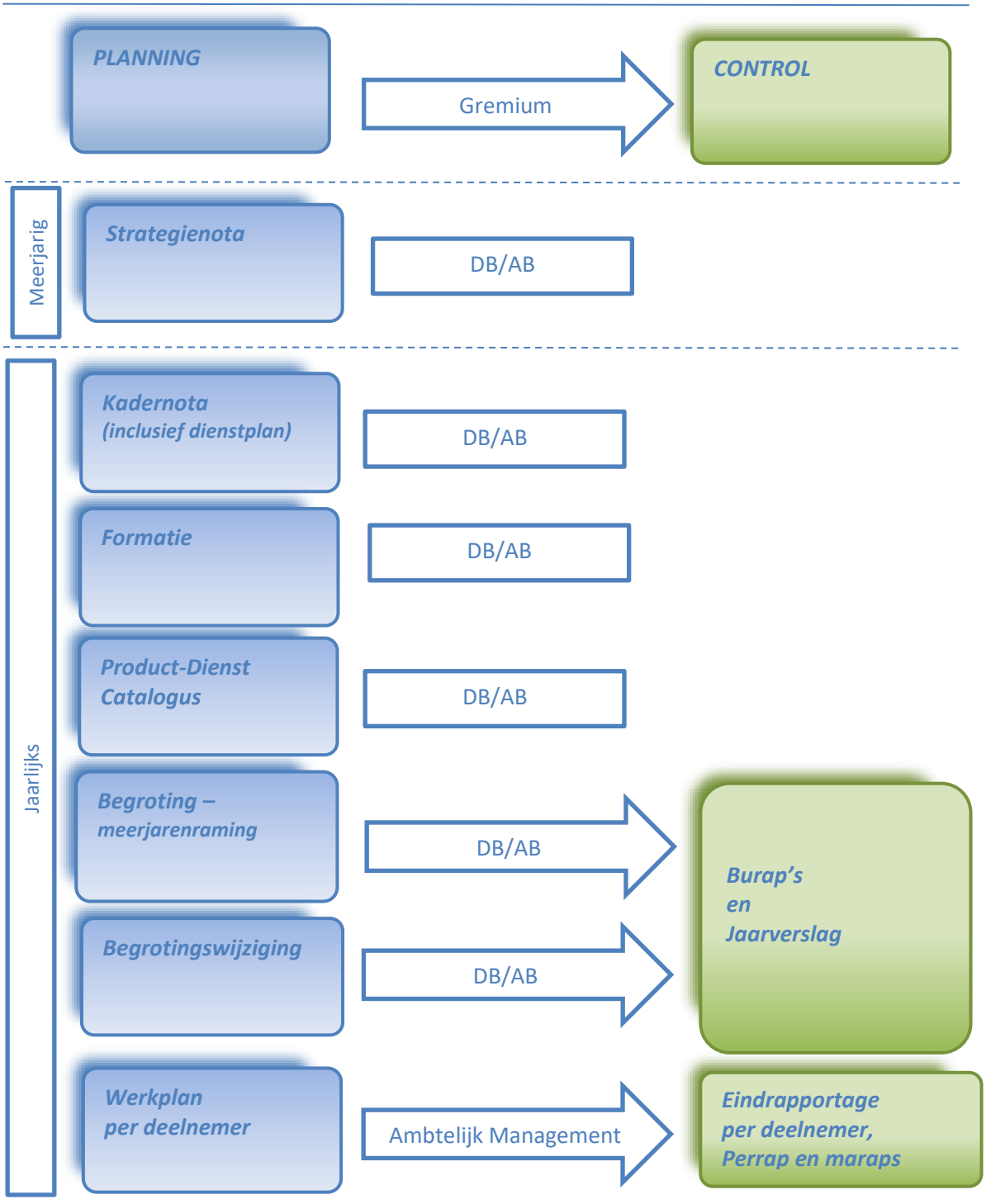
4 PLANNING & CONTROL CYCLUS

In de P&C-cyclus wordt op een systematische manier inhoud gegeven aan het proces van richting geven (het besturen, plannen) en het op koers houden (beheersen, control) van de organisatie.
Het doel van planning en control is:

- Het vergroten van de beheersbaarheid van de organisatie op het gebied van de bedrijfsvoering.
- Het bewaken van de realisatie dan wel bijsturen van de beleidsdoelstellingen.

4.1 Planning & Control in beeld

De planning & control cyclus van de Omgevingsdienst kent de onderstaande schematische weergave. In de volgende paragrafen worden alle instrumenten toegelicht.

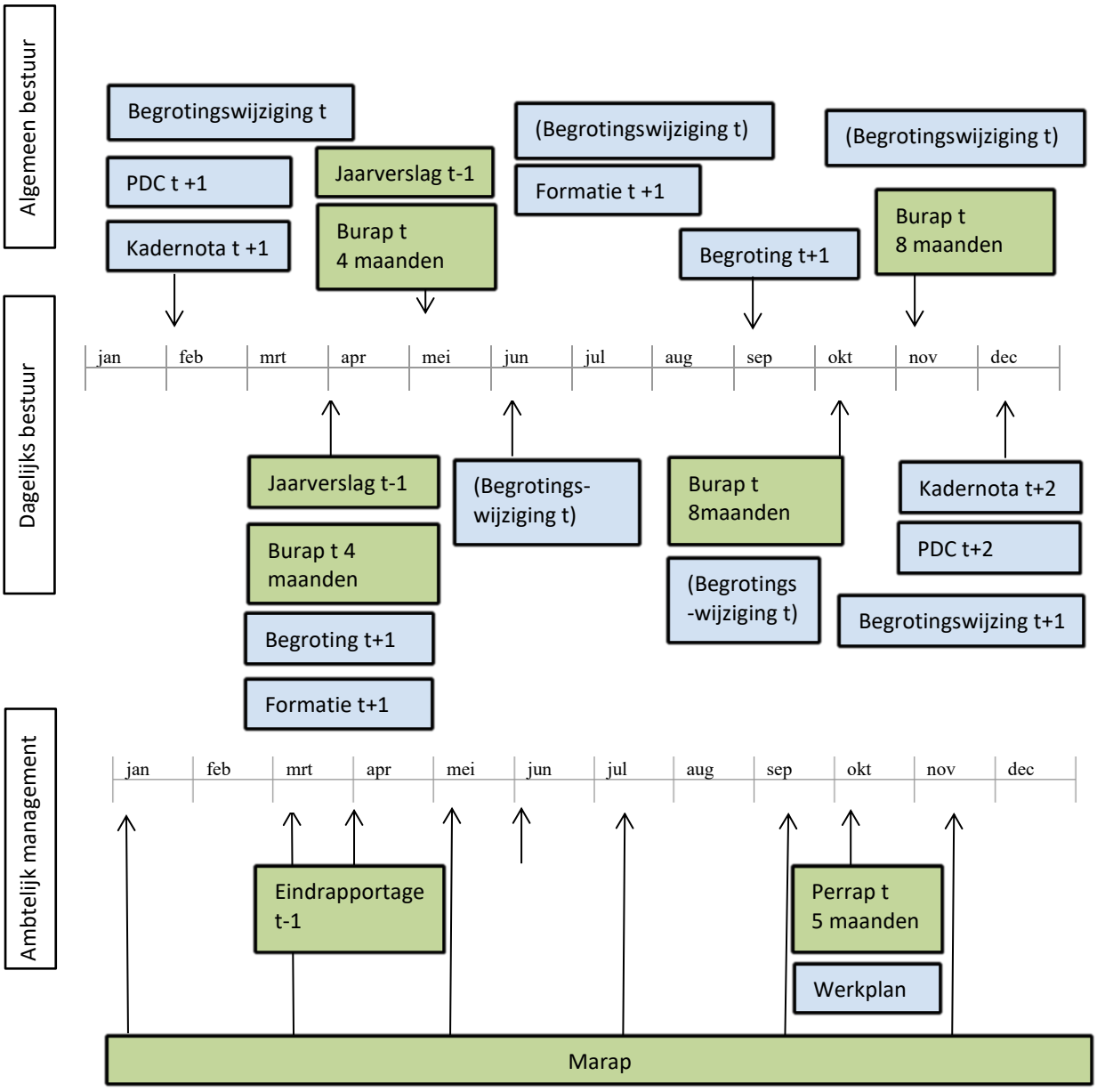


4.2 Planning en control gefaseerd

De planning- en controlcyclus van de Omgevingsdienst West-Holland is ingericht met inachtneming van de wettelijke termijnen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De belangrijkste P&C-documenten worden volgens een vaste jaarplanning opgesteld, vastgesteld en aangeboden. Daarbij gelden onder meer de volgende wettelijke termijnen:

- **vóór 30 april:** toezending van de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarverslag aan de raden van de deelnemende gemeenten en provinciale staten van de deelnemende provincie;
- **vóór 15 juli:** toezending van de vastgestelde jaarverslag aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken
- **vóór 15 september:** toezending van de vastgestelde begroting van het volgende begrotingsjaar aan het Miniserie van Binnenlandse Zaken

Algemeen doel van de fasering is dat deze aansluit bij de cyclus van de deelnemers en deelnemers voldoende de gelegenheid krijgen voor bijsturing. Onderstaand worden de momenten in het dagelijks bestuur en het algemeen bestuur en afstemming op ambtelijk niveau aangegeven. Per jaar worden de tijdstippen aan de hand van het precieze vergaderschema van het dagelijks en algemeen bestuur ingevuld.



4.3 Instrumenten voor planning

Strategisch organisatieplan: "Strategienota"
De Strategienota is een koersdocument waarin staat beschreven waar de Omgevingsdienst als organisatie voor staat en wat zij op langere termijn wil bereiken. Aan de orde komen zaken als: missie, ambitie en positionering van de Omgevingsdienst, en de meerjarige planning en programmering van thema's die voor de dienst van belang zijn en een substantiële inspanning van de dienst vragen. De Strategienota is meerjarig en wordt telkens voor vier jaar vastgesteld, met een jaarlijkse actualisatie.

Kadernota
De kadernota is het startpunt van de jaarlijkse P&C-cyclus. De kadernota vormt de basis voor de begroting en bestaat uit twee delen:

- Beleidsinhoudelijke kaders: hierin worden de ontwikkelingen geschetst die in het komende jaar of de komende jaren kunnen leiden tot een wijziging in de levering van producten en diensten richting de deelnemers dan wel van de bedrijfsvoering.
- Financiële kaders: hierin zijn opgenomen de ontwikkeling met betrekking tot de indexering, de tarieven en andere financiële ontwikkelingen die bepalend zijn voor de begroting.

Het dienstplan wordt als bijlage toegevoegd aan de kadernota.

Producten-Diensten-Catalogus
De producten-dienstencatalogus (PDC) beschrijft alle werkzaamheden die door de Omgevingsdienst voor de deelnemers kunnen worden uitgevoerd. Deze wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkelingen uit de Kadernota en de ontwikkelingen die zich gedurende het lopende jaar hebben voorgedaan.

Begroting en meerjarenraming
In de begroting wordt met behulp van de speerpunten uit de strategienota, de ontwikkelingen in de kadernota en de PDC en op basis van het laatste Dienstplan en de realisatie van het vorige jaar, een raming gemaakt van de benodigde en verwachten kosten en opbrengsten voor het komende jaar en de drie daaropvolgende jaren. Hierbij worden de wensen en middelen op elkaar afgestemd zodanig dat er sprake is van een structureel sluitende begroting en meerjarenraming. De begroting en de meerjarenraming zijn op hoofdlijnen. Deze wordt later weer uitgewerkt in de individuele werkplannen van de deelnemers en het geconsolideerde dienstplan.

Begrotingswijziging
Het is belangrijk dat de begroting actueel is. Om die reden is het van belang dat besluiten met financiële gevolgen zo nodig, met in acht neming van artikel 34 lid 3 van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst West-Holland, worden vertaald in een begrotingswijziging. Indien het Dienstplan afwijkt van de vastgestelde begroting of zich andere besluiten met financiële gevolgen voordoen, wordt een begrotingswijzing voorgesteld.

Dienstplan
Het Dienstplan is een samenvoeging van de werkplannen per deelnemer en omvat de werkvoorraad van de dienst. Het Dienstplan vormt de basis voor de begroting van het komende jaar. Indien het Dienstplan afwijkt van de vastgestelde begroting van het betreffende jaar, dan dient een begrotingswijzing te worden voorgesteld. Het dienstplan wordt als bijlage toegevoegd aan de kadernota.

Werkplannen per deelnemer
In de werkplannen per deelnemer worden de afspraken over de uitvoering van de overeengekomen taken tussen de Omgevingsdienst en de deelnemer vastgelegd. De doelstellingen van de deelnemer zijn vertaald naar producten en er is weergegeven welke en hoeveel producten er afgenomen worden in het komende jaar (op basis van de PDC). De werkplannen per deelnemer worden op ambtelijk niveau afgestemd en samengevoegd tot een Dienstplan.

4.4 Instrumenten voor control

Jaarverslag, inclusief jaarrekening en Sociaal Jaarverslag
Het jaarverslag is een financiële en beleidsmatige verantwoording. In het jaarverslag wordt over de doelstellingen uit de begroting, inclusief eventuele begrotingswijzigingen, gerapporteerd. De jaarrekening is onderdeel van het jaarverslag en geeft een overzicht van de financiële situatie van de Omgevingsdienst. Deze bestaat onder andere uit de balans, de exploitatierekening, een toelichting op beide en de accountantsverklaring.

Het Sociaal Jaarverslag geeft een overzicht van de personele en organisatorische ontwikkelingen die zich hebben afgespeeld. Het verslag is een manier om verantwoording af te leggen over beleid op het gebied van personeelszaken. Het Sociaal Jaarverslag is onderdeel van het jaarverslag.

Bestuurlijke rapportage
De bestuurlijke rapportage (burap) informeert het algemeen bestuur over de voortgang van de Omgevingsdienst op financieel en -beknopt- op beleidsinhoudelijk gebied. De burap verschijnt tweemaal per jaar en rapporteert op afwijkingen. Met behulp van de burap is tussentijdse sturing mogelijk indien de jaarprognose afwijkt van de begroting. De jaarprognose heeft een signaalfunctie met betrekking tot de te verwachten realisatie; de verantwoording over het gehele jaar geschiedt door middel van het jaarverslag.

Periodieke rapportage
In de periodieke rapportage (perrap) wordt per deelnemer gerapporteerd over de voortgang van de werkzaamheden, de inhoudelijke en financiële afwijkingen en de uitvoering van het mandaat.
Met behulp van de perrap is tussentijdse sturing mogelijk indien de jaarprognose afwijkt van het werkplan. Indien er een groot verschil is tussen de jaarprognose en het werkplan, is dit het startpunt voor discussie met de deelnemer over invulling van de werkzaamheden. Tussentijdse bijsturing kan op twee manieren plaats vinden: (1) via beschikbaar stellen van extra financiële middelen door de betreffende deelnemer; (2) door prioritering van werkzaamheden voor de betreffende deelnemer door de Omgevingsdienst. De rapportage over het gehele jaar geschiedt door middel van de eindrapportage.

Maandelijkse rapportage
In de tweemaandelijkse rapportage (marap) wordt per deelnemer over de voortgang van de werkzaamheden in uren gerapporteerd. De marap wordt tweemaandelijks zelfstandig uitgebracht. De marap wordt op ambtelijk niveau besproken. Met behulp van de marap is tussentijdse sturing mogelijk.

Eindrapportage
In de eindrapportage wordt per deelnemer over de doelstellingen uit het werkplan gerapporteerd. Ook wordt er gerapporteerd over de realisatie van de financiën en de producten en diensten.

4.5 Doelgroepen van planning & control

Rapporten en verslagen van de Omgevingsdienst worden voor verschillende doelgroepen opgesteld. Hieronder is aangegeven voor welke doelgroepen deze documenten zijn.

Tabel 1: Doelgroepen van planning & control bij de Omgevingsdienst West-Holland

Instrument	Algemeen bestuur	Dagelijks bestuur	Provinciale staten en raden deelnemers	College deelnemers	Ambtelijk Management deelnemers	Milieuregisseurs en financiële beleidsadviseurs deelnemers	Ministerie van Binnenlandse Zaken
Strategienota	b	b			i	i	
Kadernota	b	b				i	
Product-Dienst Catalogus	b	b				i	
(Meerjaren-)begroting	b	b	b			i	i
Werkplan				i	o	i	
Jaarverslag	b	b	i			i	i
Sociaal Jaarverslag	b	b	i			i	
Burap	b	b				i	
Perrap				i	o	i	
Marap				i	o	i	
Eindrapportage				i	o	i	

b = besluitdocument, i = informatiedocument, o = opdrachtverlening

5 FINANCIELE AFSPRAKEN BINNEN DE P&C CYCLUS

5.1 Exploitatieresultaat

Het exploitatieresultaat wordt voor het eerst geraamd in de begroting. Aan het begin van het begrotingsjaar kan nog een aanpassing plaatsvinden door middel van een begrotingswijziging, aangezien de begroting lang daarvoor is vastgesteld in het bestuur.
Lopende het jaar geeft de Omgevingsdienst in de burap een indicatie van het verwachte werkelijke exploitatieresultaat. Uiteindelijk worden per deelnemer de werkelijk bestede uren en materiele kosten afgerekend, inclusief het in de loop van het jaar gerealiseerde meer- en minderwerk. Het definitieve exploitatieresultaat wordt vastgelegd in de jaarrekening. Na controle door de accountant en na een daartoe strekkend besluit van het algemeen bestuur wordt het exploitatieresultaat toegevoegd aan de algemene reserve tot het maximum is bereikt. Het restant wordt naar evenredigheid van de initieel begrote bijdrage uitgekeerd aan de deelnemers.

5.2 Algemene Reserve

Bij de Omgevingsdienst is een algemene reserve ingesteld ten behoeve van het opvangen van het bedrijfsrisico als gevolg van afwijkingen tussen de werkelijke en de geraamde kosten. Door het instellen van een algemene reserve is er een buffer bij de Omgevingsdienst om een eventueel negatief exploitatieresultaat op te vangen.

Bij het afsluiten van het boekjaar wordt de algemene reserve (indien mogelijk) aangevuld met behulp van het exploitatieresultaat tot het plafond. Indien de algemene reserve boven het plafond uitkomt, wordt het meerdere verdeeld over de deelnemers naar evenredigheid van de initieel begrote bijdrage.
Bij een negatief exploitatieresultaat wordt de algemene reserve aangesproken. Indien de algemene reserve onvoldoende is om de nadelen op te vangen, zijn de deelnemers op grond van artikel 38 van de Gemeenschappelijke Regeling gezamenlijk verantwoordelijk voor de financiële verplichtingen van de Omgevingsdienst, naar evenredigheid van de initieel begrote bijdrage.

De algemene reserve heeft een plafond van 5% van de omzet van de Omgevingsdienst. Het algemeen bestuur heeft op 2 november 2015 de Nota Weerstandsvermogen en Risicomanagement vastgesteld[2]. In deze Nota zijn de uitgangspunten vastgesteld voor het bepalen van de risico's, het vertalen van de risico’s in euro's en de hoogte van de benodigde weerstandscapaciteit en van het vereiste weerstandsvermogen. Er wordt jaarlijks een risico-inventarisatie uitgevoerd om een inschatting te maken van de mogelijke risico’s, van de kans dat ze zich voordoen en van de mogelijke maatregelen die nodig zijn om de gevolgen van een zich voltrekkend risico op te vangen.
De algemene reserve is het belangrijkste bestanddeel van de weerstandscapaciteit en is in principe bedoeld als buffer voor het opvangen van risico’s, waarvan de financiële gevolgen vooraf redelijkerwijs niet zijn in te schatten of te beheersen. Een sluitende begroting zonder toereikende buffer betekent dat elke onvoorziene financiële tegenvaller direct dwingt tot maatregelen om alsnog een structureel sluitende begroting te houden. De maximale omvang van de benodigde weerstandscapaciteit wordt jaarlijks ingeschat in de begroting en vastgesteld in het jaarverslag op basis van een risico-inventarisatie. Tevens wordt bezien of de algemene reserve voldoende weerstandscapaciteit biedt. In 2020 wordt een voorstel voorbereid om te bezien of het plafond van de algemene reserve, met behulp van ervaringscijfers, bepaald kan worden op basis van de Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement.

[2] In de brief voor het toezichtregime 2016 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de wens uitgesproken dat de Omgevingsdienst meer risico gestuurd zou gaan werken.

5.3 Uurtarief

Vertrekpunt is dat met één standaard uurtarief wordt gewerkt voor alle werkzaamheden die voor de deelnemers worden uitgevoerd. In het standaard uurtarief zijn alle kosten van de Omgevingsdienst verwerkt, met uitzondering van de kosten die niet specifiek aan ureninzet van medewerkers zijn gebonden en afzonderlijk worden verrekend (materiële kosten). Bij werkzaamheden voor derden worden maatwerkafspraken gemaakt, waarbij minimaal het standaard uurtarief wordt gehanteerd.

De extra kosten die het gevolg zijn van afwijkende arbeidsvoorwaarden van ex-provincie-medewerkers worden met de provincie apart verrekend door een toeslag op het standaard uurtarief aan de provincie door te berekenen. Deze toeslag is komen te vervallen per 1 januari 2021, aangezien de provincie de extra kosten eenmalig afkocht conform het besluit van het algemeen bestuur (dd. 4 november 2019). Deze afkoopsom geldt uitsluitend voor reeds bekende medewerkers. Bij de overdracht van nieuwe taken en medewerkers van de Provincie Zuid-Holland naar de dienst dienen nieuwe afspraken te worden gemaakt.
Tariefdifferentiatie op basis van kosten van medewerkers is één van de nader te ontwikkelen onderwerpen in paragraaf 3.3 van deze nota.

5.4 Productiviteit, formatie en flexibele schil

De hoogte van het uurtarief is mede afhankelijk van de productiviteit van de medewerkers. De dienst streeft een norm voor de productieve uren na die een 'marktconform' niveau heeft. Hiertoe zal aansluiting gezocht worden bij de geldende rijksnorm en vergeleken worden met andere omgevingsdiensten. Als een wijziging van de geldende norm nodig is, zoekt de dienst daartoe naar een manier die niet leidt tot verhoging van de kosten voor de deelnemers.

De formatie van de Omgevingsdienst wordt bepaald op basis van de werkvoorraad, zoals die is vastgelegd in de begroting van het betreffende jaar. De werkvoorraad bestaat uit regulier en incidenteel werk. Regulier werk is het structurele werk uit alle werkplannen, dat gedurende minimaal drie jaar tot een vaste werkstroom leidt. Projecten en korter durende opdrachten of werkstromen worden gezien als incidenteel werk. Uitgangspunt is dat voor het structurele werk capaciteit aan vaste medewerkers beschikbaar is, en dat het incidentele werk wordt uitgevoerd door een flexibele schil van ingehuurde medewerkers. Omdat de formatie wordt gebaseerd op de begroting van het betreffende jaar en aan jaarlijkse schommelingen onderhevig is, is de jaarlijkse actualisatie van de formatie opgenomen in de P&C-cyclus, samen met de Begroting. Dit maakt dat schommelingen in de formatie in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar zoveel mogelijk kunnen worden opgevangen, bijvoorbeeld bij groei door het zoeken en aannemen van nieuwe medewerkers en bij krimp door het niet invullen van vacatures.

5.5 Indexering

Voor de indexering maakt de Omgevingsdienst gebruik van het Financieel Kader Gemeenschappelijke Regelingen Hollands Midden, tenzij het algemeen bestuur vanuit een oogpunt van ordentelijk begroten anders besluit. Een dergelijk besluit kan genomen worden als de voorgestelde indexering te laag is om de door de dienst verwachte kostenstijgingen op te vangen. Dit kan zomaar gebeuren, omdat het genoemde Financieel Kader aansluiting zoekt bij de indexeringsmethodiek die gebruikt wordt voor het Gemeentefonds[3], terwijl de kostenstijgingen van de dienst het meest afhankelijk zijn van daarvan afwijkende loonontwikkelingen. De dienst maakt jaarlijks een onderbouwing van de gewenste tariefindexatie en vergelijkt deze met de indexatie van de financiële kaderstelling.

[3] Deze indexering heeft de prijsontwikkeling van het Bruto Binnenlands Product als basis.

6 REGELS VOOR DE FINANCIERING VAN DE DIENST

6.1 Jaarlijkse verrekensystematiek

De verrekening per deelnemer vindt plaats op basis van gewerkte uren en de materiele kosten. Dit maakt dat deelnemers betalen voor de uren die daadwerkelijk geleverd zijn. Uitgangspunt is dat de taken die in het werkplan zijn afgesproken ook opgedragen en uitgevoerd worden. Omdat bij de uitvoering schommelingen mogelijk zijn, is er geen afnameverplichting van de uren die in de begroting en in het werkplan zijn afgesproken. Wel wordt bij afwijkingen altijd overleg gevoerd om de oorzaak daarvan te analyseren en om al te grote schommelingen te voorkomen dan wel op te lossen.

6.2 Meerjaren-schommelingen

Deelnemers kunnen jaarlijks de uren in de begroting met 2% frictiekostenvrij verlagen ten opzichte van de structurele begroting van het jaar ervoor. Incidentele uren, voor taken die maximaal voor drie jaar aan de dienst zijn opgedragen, zoals bijvoorbeeld subsidieregelingen, worden buiten deze berekening gehouden. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat de personele gevolgen van wijzigingen tot dit niveau kunnen worden opgevangen. Indien een deelnemer de uren meer wil terugbrengen dan het maximale percentage, dan kan dat een risico voor de overige deelnemers worden. In dat geval worden kosten in rekening gebracht, die we ‘bezuinigingskosten’ noemen.

De bezuinigingskosten bedragen de meer dan 2% gedaalde uren vermenigvuldigd met twee keer het standaard uurtarief van de betreffende begroting. De bezuinigingskosten worden direct in rekening gebracht, om te voorkomen dat er een verschil ontstaat tussen de eerste en laatste deelnemer die bezuinigt. De ontwikkeling van de kosten wordt wel bijgehouden. Indien de frictiekosten uiteindelijk hoger zijn, wordt dit met alle deelnemers verrekend op basis van de initieel begrote bijdrage.

Ook bij een gezamenlijke taakstelling worden de bezuinigingskosten in rekening gebracht op basis van de bovenstaande rekensystematiek, omdat voor de uitvoering van de taakstelling vaak eerst kosten gemaakt moeten worden voordat het gewenste resultaat bereikt kan worden.

6.3 Afbouw (deel)taak

Bij het definitief uittreden van een deelnemer of het afstoten van een deeltaak worden frictiekosten in rekening gebracht. De frictiekosten omvatten het volledige risico dat de Omgevingsdienst loopt wanneer gedwongen afscheid moet worden genomen van medewerkers, en alle overige kosten die aan de uitvoering van de (deel)taak gekoppeld zijn. Bij benadering bedragen de frictiekosten de afgebouwde uren vermenigvuldigd met vijf keer het (geldende) uurtarief van de betreffende begroting.

De frictiekosten worden direct in rekening gebracht. De vergoeding wordt gebruikt om de frictiekosten te dekken. Het is de taak van de dienst om ervoor te zorgen dat de werkelijke kosten binnen de vergoeding blijven. Eventuele overschotten komen ten goede aan de algemene reserve. Indien de frictiekosten uiteindelijk hoger zijn, wordt dit met alle deelnemers verrekend naar rato van de initieel begrote bijdrage.

In het geval van een wetswijziging en verschuiving van taken als gevolg daarvan kan het algemeen bestuur besluiten maatwerkafspraken te maken.

Indien er discussie is over de vraag of er sprake is van een meerjaren-schommeling (paragraaf 6.2) of van afbouw van een deeltaak (paragraaf 6.3), neemt het algemeen bestuur daarover een doorslaggevend besluit.

7 AFKORTINGENLIJST EN RELEVANTE DOCUMENTEN

7.1 Afkortingen lijst

AB	Algemeen bestuur
B&W	Burgemeester en Wethouders
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording
Burap	Bestuurlijke rapportage
DB	Dagelijks bestuur
GR	Gemeenschappelijke regeling
Marap	Maandrapportage
ODWH	Omgevingsdienst West-Holland
PDC	Producten-Diensten-Catalogus
Perrap	Periodieke rapportage
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen

7.2 Relevante documenten

Regeling Omgevingsdienst West-Holland (GR)
Financiële verordening
Treasury statuut
Nota Weerstandsvermogen en risicomanagement (Nota W&R)
Controleverordening 2013
Controle protocol 2013

ONDERTEKENING

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst West Holland

Aldus vastgesteld door het algemeen bestuur van het rechtspersoonlijk bezittend lichaam Omgevingsdienst West-Holland d.d. 2 november 2026,

De voorzitter,

D. Kistemaker

De secretaris,

M.E. Krul-Seen