

Quickscan financiering Omgevingsdienst Noord-Holland Noord

Inzicht in opbrengsten, mogelijkheden en opgaven voor
toepassing van het landelijk voorkeursmodel voor financiering
van omgevingsdiensten

Colofon

Ons kenmerk	24.985
Datum	17-02-2025
Auteurs	<i>John Rayer Paul Huigens</i>
Versie	1.0 (definitief)

www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1. INLEIDING	3
1.1 ACHTERGROND VOORKEURSMODEL	3
1.2 DOEL VAN DE QUICKSCAN	3
1.3 TOTSTANDKOMING QUICKSCAN	4
1.4 LEESWIJZER	4
2. HUIDIGE FINANCIERINGSSYSTEMATIEK	5
2.1 BELEID EN PROGRAMMERING	5
2.2 BEGROTEN	6
2.3 AFREKENEN	6
3. BEDRIJFSVOERING	8
3.1 WAT STAAT HIEROVER IN HET VOORKEURSMODEL?	8
3.2 KOMT DE SYSTEMATIEK VAN DE OMGEVINGSDIENST OVEREEN MET HET VOORKEURSMODEL?	9
3.3 WAT KAN HET VOORKEURSMODEL EXTRA OPLEVEREN?	9
3.4 WAT IS ER NODIG OM HET VOORKEURSMODEL TOE TE PASSEN?	10
4. LOCATIEGEBONDEN TAKEN	11
4.1 WAT STAAT HIEROVER IN HET VOORKEURSMODEL?	11
4.2 KOMT DE SYSTEMATIEK VAN DE OMGEVINGSDIENST OVEREEN MET HET VOORKEURSMODEL?	12
4.3 WAT KAN HET VOORKEURSMODEL EXTRA OPLEVEREN?	13
4.4 WAT IS ER NODIG OM HET VOORKEURSMODEL TOE TE PASSEN?	14
5. OVERIGE TAKEN	16
5.1 WAT STAAT HIEROVER IN HET VOORKEURSMODEL?	16
5.2 KOMT DE SYSTEMATIEK VAN DE OMGEVINGSDIENST OVEREEN MET HET VOORKEURSMODEL?	17
5.3 WAT KAN HET VOORKEURSMODEL EXTRA OPLEVEREN?	18
5.4 WAT IS ER NODIG OM HET VOORKEURSMODEL TOE TE PASSEN?	18
6. PROJECTEN	20
6.1 WAT STAAT HIEROVER IN HET VOORKEURSMODEL?	20
6.2 KOMT DE SYSTEMATIEK VAN DE OMGEVINGSDIENST OVEREEN MET HET VOORKEURSMODEL?	20
6.3 WAT KAN HET VOORKEURSMODEL EXTRA OPLEVEREN?	20
6.4 WAT IS ER NODIG OM HET VOORKEURSMODEL TOE TE PASSEN?	20
7. LANDELIJKE UNIFORMITEIT	21
7.1 WAT STAAT HIEROVER IN HET VOORKEURSMODEL?	21
7.2 KOMT DE SYSTEMATIEK VAN DE OMGEVINGSDIENST OVEREEN MET HET VOORKEURSMODEL?	22
7.3 WAT KAN HET VOORKEURSMODEL EXTRA OPLEVEREN?	23
7.4 WAT IS ER NODIG OM HET VOORKEURSMODEL TOE TE PASSEN?	23
8. VERVOLG	24
8.1 ALGEMEEN BEELD	24
8.2 EERSTE STAPPEN	24
8.3 VERVOLGPROCES	25

1. Inleiding

Op 20 juni 2024 stelde het “Bestuurlijk overleg IBP versterking VTH” de rapportage *Financieringssystematiek omgevingsdiensten*¹ vast. Deze rapportage moet bijdragen aan het stabiel en toekomstgericht maken van de financiering van omgevingsdiensten en moet een einde maken aan de diversiteit van financiering van omgevingsdiensten. De (her)inrichting van de financiering past binnen de verbeteracties die door de commissie Van Aartsen in de rapportage *Om de Leefomgeving*² zijn opgenomen.

De rapportage bevat een voorkeursmodel voor de financiering van de omgevingsdiensten. In voorliggende quickscan is de financieringssystematiek van omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN) vergeleken met dit voorkeursmodel. De verschillen zijn in beeld gebracht, de voordelen van het voorkeursmodel zijn benoemd en de stappen zijn beschreven om dit model te implementeren.

1.1 Achtergrond voorkeursmodel

Het voorkeursmodel leidt tot stabiele en toekomstgerichte financiering én zorgt voor een directe koppeling tussen de financiering en het takenpakket van de omgevingsdienst. Het model gaat over het begroten, plannen/programmeren, sturen en afrekenen van de taken die door de gemeenten en provincie bij de omgevingsdienst zijn belegd. Hiermee kunnen omgevingsdiensten professioneel en onafhankelijk hun VTH-taken uitvoeren: voor een schone, gezonde en veilige omgeving!

Het stelsel is gebaat bij meer uniformiteit. Anderzijds is het model niet afdwingbaar. Door het laten zien wat de systematiek oplevert voor de omgevingsdienst en haar deelnemers kunnen drempels worden weggenomen. Alle partijen in het stelsel hebben daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid om de implementatie via overtuiging te laten slagen. Daarbij levert iedere stap richting de financieringssystematiek een winst op voor stabiliteit en toekomstgerichtheid van het stelsel én de individuele partijen daarbinnen.

De verwachting is dat omgevingsdiensten met (onderdelen van) de systematiek aan de slag gaan. Om de systematiek te implementeren, zijn diverse inspanningen op stelselniveau nodig. Daarnaast moet ieder van de omgevingsdiensten zelf aan de slag. Vooruitlopend op de oplevering van de stelselproducten, kan de impact voor de dienst en haar eigenaren/opdrachtgevers in beeld worden gebracht. Daarbij zijn in de systematiek keuzemogelijkheden opgenomen, om optimaal aan te sluiten bij bestuurlijke ambities en inrichtingskeuzen van de dienst.

1.2 Doel van de quickscan

Met voorliggende quickscan geeft de omgevingsdienst opvolging aan een van de belangrijke resultaten uit het IBP programma Versterking VTH. De quickscan vertaalt het landelijk voorkeursmodel voor financiering naar de regionale situatie, waardoor de keuzen op maat zijn en de vervolgstappen duidelijk worden.

¹ IBP-VTH, Rapportage Financieringssystematiek omgevingsdiensten, Arena Consulting met ondersteuning van Buiten organisatieadvies, 3 mei 2024

² Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in opdracht van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, Om de leefomgeving; Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, 4 maart 2021

De quickscan helpt de regio bij de discussies over de financiering van de VTH-taakuitvoering door de omgevingsdienst en geeft de regio (omgevingsdienst en deelnemers) inzicht in:

- de opbrengsten (meerwaarde) van de systematiek: inzicht in wat de systematiek voor de regio oplevert.
- de keuzemogelijkheden en de consequenties van deze keuzen, zodat een goed besluit kan worden genomen over het implementeren van de systematiek.
- de opgaven van de regio om de landelijk voorgestelde financieringssystematiek te implementeren.

1.3 Totstandkoming quickscan

De quickscan is uitgewerkt door het adviesbureau dat aan de basis stond van de rapportage *Financieringssystematiek omgevingsdiensten*. De aanpak bestond uit de volgende stappen:

1. Startgesprek met directeur en business controllers.
2. Vervolggesprekken voor verdieping in huidige financieringssystematiek ODNHN.
3. Documentanalyse van o.a. Gemeenschappelijke regeling, financiële regelingen, Dienstverleningsovereenkomst, U&H strategie 2024-2027, PDC 2023, begroting 2025 en jaarrekening 2023.
4. De concept quickscan is uitgewerkt en besproken.
5. Hierna vond de definitieve uitwerking van de quickscan plaats.

Als basis voor de gesprekken en documentanalyse is een sjabloon gebruikt, zoals dit ook in andere regio's voor de quickscan wordt toegepast. Daarmee zijn resultaten ook vergelijkbaar en kan optimaal gebruik worden gemaakt van ervaringen elders.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven we een beknopte beschrijving van de huidige financieringssystematiek van ODNHN. In de hoofdstuk 3 t/m 6 verdiepen we in de financiering per taak, zoals die in de rapportage *Financieringssystematiek omgevingsdiensten* centraal staan. Voor ieder van de taken wordt allereerst een uitwerking van het voorkeursmodel gemaakt, wordt hierna de huidige systematiek vergeleken met dit voorkeursmodel en wordt vervolgens ingegaan op de verschillen. In hoofdstuk 3 is de 'Bedrijfsvoering' opgenomen, in hoofdstuk 4 de 'Locatiegebonden taken', in hoofdstuk 5 de 'Overige taken' en in hoofdstuk 6 de 'Projecten'.

Hoofdstuk 7 beschrijft de onderdelen uit het voorkeursmodel waarvoor nog landelijke afspraken gemaakt moeten worden om te komen tot meer uniformiteit. Voor ieder van deze onderdelen is beschreven hoe ODNHN hieraan invulling geeft. Deze uitwerking geeft inzage bij de keuzen die landelijk gemaakt worden.

In hoofdstuk 8 worden de vervolgstappen uitgewerkt.

2. Huidige financieringssysteem

ODNHN voert taken uit voor 16 gemeenten en de provincie Noord-Holland. Deze 17 partijen zijn naast opdrachtgever ook deelnemer in de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord.³ Voor de gemeenten voert ODNHN milieutaken uit. Voor een deel van de gemeenten is dit pakket beperkt tot de basistaken, voor andere gemeenten zijn alle milieutaken ingebracht. De taken die voor de provincie worden uitgevoerd zijn geen basistaken; het betreft VTH-taken op het gebied van natuur, zwemwater, wegen en vaarwegen.

2.1 Beleid en programmering

De U&H-strategie 2024-2027⁴ bevat de beleidskaders voor de uitvoering van de basistaken en plustaken die ODNHN uitvoert voor alle gemeenten en de provincie. ODNHN vertaalt de U&H-strategie jaarlijks per opdrachtgever in een uitvoeringsprogramma. In dit uitvoeringsprogramma doet ODNHN een voorstel voor het aantal producten dat ODNHN verwacht te gaan opleveren én de benodigde uren die hiervoor nodig zijn. Dit voorstel baseert ODNHN op:

1. Ervaringscijfers van aantallen vraaggestuurde producten (adviezen, meldingen, aanvragen, klachten, handhavingen, bezwaar, beroep en hoger beroep).
2. Aantallen controles op basis van het risicomodel van ODNHN. Locaties zijn op basis van risico van de meest representatieve milieubelastende activiteit en omvang (groot/klein) onderverdeeld in risicocategorieën. Voor ieder van de categorieën geldt een regionale controlefrequentie. Per locatie kan deze afwijken op basis van naleefgedrag in het verleden (bonus-malussysteem). De aantallen controles per deelnemer worden berekend door de frequentie per categorie te vermenigvuldigen met het aantal locaties.
3. Gemiddelde uren per product (kentallen) uit de Producten en Dienstencatalogus (PDC),⁵ waarmee de benodigde uren voor de vraaggestuurde producten en controles berekend worden. De kentallen verschillen per product en (voor toezicht) per categorie. Ze verschillen niet per deelnemer, ondanks dat reistijd kan verschillen. De kentallen worden periodiek geactualiseerd op basis van tijdschrijfgegevens.
4. Regionaal bepaalde ureninzet voor collectieve taken, waarvan de uren op basis van een verdeelsleutel worden verdeeld over de opdrachtgevers. Deze collectieve taken zijn in de PDC opgenomen als producten met verrekenwijze 'vds' (verdeelsleutel). ODNHN bepaalt op basis van ervaring en verwachting de benodigde uren voor de collectieve taken.

Het voorgestelde uitvoeringsprogramma wordt door de opdrachtgever beoordeeld en op basis van ontwikkelingen en eigen ambities bijgesteld en hierna door het college vastgesteld. Voor het bijstellen heeft iedere opdrachtgever vrijheid; met uitzondering van de collectieve taken is er geen minimum product- of uren aantal dat de opdrachtgever in haar uitvoeringsprogramma moet vaststellen. Met de bijstelling door opdrachtgevers moeten de uren in het uitvoeringsprogramma binnen de begrotingsbijdrage aan ODNHN vallen. Daarbij is de begroting leidend en niet de regionale U&H-strategie die door ODNHN is vertaald in het voorstel.

³ Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Colleges van B&W van de zestien gemeenten in Noord-Holland Noord, Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, ondertekend 16 augustus 2021, gewijzigd met ingang van 1 juli 2024

⁴ ODNHN, U&H-strategie 2024-2027, 27 oktober 2023

⁵ ODNHN, Producten- en Dienstencatalogus 2023 gemeenten en provincie, 7 december 2022

Bij voorkeur worden in het uitvoeringsprogramma alle werkzaamheden opgenomen. Ook na vaststelling van het uitvoeringsprogramma is het mogelijk om extra werkzaamheden bij ODNHN te beleggen. Dit gebeurt met meerwerkopdrachten. Voor deelnemers en ODNHN leidt deze afzonderlijke opdrachtverlening tot extra afstemming en lasten.

2.2 Begroten

De begrotingsbijdrage van de deelnemers bestaat uit:

- een (meerjarige) **lumpsum bijdrage**. Deze bijdrage per deelnemer staat vast sinds de oprichting van ODNHN en wordt jaarlijks geïndexeerd. De hoogte is destijds gebaseerd op de capaciteit die de deelnemer besteedde aan de taakuitvoering en daarmee ook inbracht in ODNHN. Wijziging van wetgeving, takenpakket en ambities zijn zoveel mogelijk opgevangen binnen de lumpsum bijdrage. In enkele gevallen heeft (bij structureel extra taken) een verhoging van de lumpsum plaatsgevonden. Met de lumpsum bijdrage worden de bedrijfsvoeringskosten gedekt, evenals (vaste) uren die jaarlijks in het uitvoeringsprogramma terugkomen. Het verminderen van de lumpsum bijdrage is mogelijk, maar wordt gezien als (gedeeltelijke) uittreding. De lumpsum bijdrage is dus meerjarig stabiel.
- een **aanvullende bijdrage** waarvan de hoogte jaarlijks per deelnemer wordt bepaald. Deze aanvullende bijdrage wordt met name gebruikt om specifieke projecten te financieren en extra (tijdelijke) taken te bekostigen. Dit zijn voor een deel ook basistaken. Doordat de hoogte hiervan jaarlijks wijzigt, is de dekking niet structureel en dient ODNHN jaarlijks te beoordelen of realisatie van deze taken met de capaciteit van de afdelingen uit te voeren is.

Het takenpakket waarop de lumpsum bijdrage is gebaseerd, is per deelnemer verschillend. Zo zijn bepaalde taken voor de ene deelnemer opgenomen in de lumpsum bijdrage en voor een ander in de aanvullende bijdrage. Dit maakt de administratie en verantwoording complex.

Binnen de begroting is onderscheid gemaakt in programma's voor (1) de gemeentelijke taken,⁶ (2) de provinciale taken en (3) overhead. Het programma voor de provinciale taken bevat een afwijkende urennorm en tariefopbouw ten opzichte van het programma met gemeentelijke taken. Door dit onderscheid is de kostprijsberekening in de administratie ook gescheiden.

2.3 Afrekenen

Afrekening vindt plaats conform de begrote **lumpsum bijdrage** én de feitelijke besteding van uren uit de begrote **aanvullende bijdrage**. De lumpsum bijdrage is dus niet alleen in de begroting stabiel voor de bedrijfsvoeringskosten én vaste uren voor het uitvoeringsprogramma, maar ook in de afrekening. Verschillen tussen de lumpsum bijdrage in de begroting en de feitelijke realisatie worden in het rekeningresultaat verantwoord. De deelnemers besluiten daarmee gezamenlijk (op basis van de verdeelsleutel conform lumpsumbijdrage) hoe met het rekeningresultaat wordt omgegaan.

De registratie van feitelijk gemaakte uren voor zowel het lumpsum deel als de aanvullende bijdrage, vindt plaats per deelnemer. Voor de aanvullende bijdrage is deze registratie nodig om de afrekening te kunnen maken; de deelnemer betaalt immers voor de taken met een aanvullende bijdrage alleen de feitelijk gerealiseerde uren. De registratie van feitelijk gemaakte uren voor de taken die via de lumpsum bijdrage worden gefinancierd, wordt gebruikt om te monitoren en (per kwartaal) te

⁶ Inclusief een klein deel bodemtaken waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

rapporteren of de urenbesteding conform het uitvoeringsprogramma als geheel verloopt. Daarbij streeft ODNHN naar een afwijking van maximaal 10% per deelnemer (tussen 10% onder en 10% boven uren uitvoeringsprogramma).

Indien uit de tussentijdse monitoring blijkt dat voor individuele deelnemers veel (>10%) meer of minder uren worden gemaakt dan geprogrammeerd, vindt overleg door ODNHN met de betreffende deelnemer plaats. Besproken wordt welke taken meer/minder kunnen worden uitgevoerd om de realisatie meer conform begrote lumpsum bijdrage te laten plaatsvinden.

In geval de feitelijke besteding van uren achterblijft, kan ook worden besloten om uren uit de aanvullende bijdrage te gaan besteden binnen de lumpsum bijdrage. Dit heeft voor de deelnemer het voordeel dat (1) deze uren niet aanvullend afgerekend worden én (2) er aan het einde van het jaar een onderbesteding voor deze deelnemer plaatsvindt en het daarmee gerealiseerde rekeningresultaat niet alleen ten goede komt aan de deelnemer, maar aan alle deelnemers (conform de verdeelsleutel op basis van lumpsumbijdrage). Door deze werkwijze wordt voorkomen dat individuele deelnemers een hoge aanvullende bijdrage betalen, terwijl veel uren uit de lumpsumbijdrage niet besteed worden.

3. Bedrijfsvoering

Onder de bedrijfsvoering vallen de taken die ondersteunend zijn aan het primair proces. Ze hebben geen directe relatie met de productie. Het betreft volgens de rapportage *Financieringssysteem omgevingsdiensten* de overhead, de materiele kosten primair proces (o.a. VTH-software, wagenpark) en innovatie en ontwikkeling van medewerkers, processen en organisatie.

3.1 Wat staat hierover in het voorkeursmodel?

Op grond van het *Besluit Begroting en Verantwoording*⁷ is de omgevingsdienst verplicht de overheadkosten apart inzichtelijk te maken in de begroting en jaarrekening. In het voorkeursmodel is opgenomen dat de totale bedrijfsvoeringskosten apart inzichtelijk worden gemaakt in de begroting en jaarrekening. Naast de overhead gaat dit dus ook om de materiele kosten primair proces en innovatie en ontwikkeling van medewerkers, processen en organisatie. Het apart inzichtelijk maken is onafhankelijk van de wijze waarop deze kosten worden gedekt.

Voor het afrekenen van de bedrijfsvoeringskosten heeft het de voorkeur deze te dekken door een vaste bijdrage per deelnemer. De verdeelsleutel dient bepaalt te worden door het AB van de omgevingsdienst, waarbij een relatie met de ingebrachte omvang van basis- en plustaken voor de hand ligt. Dit leidt tot een uurtarief voor primaire taken waarin geen bedrijfsvoeringskosten zijn meegenomen.

Het budget voor bedrijfsvoering dient te voldoen aan de kpi's die in het kader van robuustheid zijn geformuleerd in de *Eindnotitie robuuste omgevingsdiensten*.⁸ Het betreft:

- Het opleidingsbudget voor het onderhoud van kennis, kunde en vaardigheden is tenminste 3% van de loonsom. De begroting dekt de benodigde middelen voor de uitvoering van het opleidingsprogramma. De gehanteerde definities voor de opleidingsuitgaven en het loonkostenbudget zijn conform het A&O fonds gemeenten.
- De omgevingsdienst heeft drie fte in dienst, werkzaam op het gebied van business-intelligence (BI). Dit is een advies.
- De omgevingsdienst heeft een vrij besteedbaar budget voor innovatie ter hoogte van minimaal 1% van de begroting.

Definitie van innovatie

Er is geen landelijke definitie voor wat tot innovatie behoort. Het toetsingskader robuuste omgevingsdiensten⁹ verstaat onder innovatie een sterk vernieuwd product (bv. wijze van monitoring), dienst (bv. digitaal inzien van vergunningen), proces (bv. vergunningverlening of digitaal opsporen) of manier van werken (bv. toezicht met behulp van drones). Uit de (meerjarige) innovatieagenda van de omgevingsdienst moet blijken hoe innovatie binnen de organisatie is geagendeerd en georganiseerd. Op enig moment worden de ontwikkelde innovaties onderdeel van het primair proces. De omgevingsdienst bepaalt daarmee zelf wat onder innovatie wordt verstaan, door dit vast te leggen in de innovatieagenda.

- De omgevingsdienst heeft een weerstandsratio van minimaal 0,8 of heeft expliciet (in de GR of in beleidsregels) vastgelegd dat (bepaalde) risico's worden opgevangen door deelnemers.

⁷ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014606/2019-07-01>

⁸ IBP-VTH, Eindnotitie robuuste omgevingsdiensten, vastgesteld door Bestuurlijk Overleg, 22 juni 2023

⁹ IBP-VTH, Aangevuld toetsingskader, ter vervanging van bijlage 6 bij notitie Pijler 1 Robuuste omgevingsdiensten, 13 september 2023

3.2 Komt de systematiek van de omgevingsdienst overeen met het voorkeursmodel?

Voorkeursmodel	Invulling door omgevingsdienst	    
☐ Bedrijfsvoeringskosten volledig apart inzichtelijk in begroting en jaarrekening	Overheadkosten zijn in apart programma in begroting en jaarrekening opgenomen. De kosten van opleiding en het zaaksysteem zijn ook hieronder opgenomen. De kosten voor het wagenpark, innovatie en ontwikkeling van processen vallen onder de bedrijfsvoeringskosten, voor zover ze niet direct aan de productie toe te wijzen is, is niet in de bedrijfsvoeringskosten opgenomen. Daarnaast zijn enkele (juridische en ondersteunings)functies onder de bedrijfsvoeringskosten opgenomen, terwijl deze dicht op het primaire proces zitten.	
☐ Vaste dekking bedrijfsvoeringskosten	De bedrijfsvoeringskosten worden gedekt uit de lumpsum bijdrage en zijn meerjarig vast gedekt.	
☐ Verdeelsleutel voor dekking bepaald door het AB.	De verdeelsleutel voor dekking is vastgelegd door AB.	
☐ Verdeelsleutel gebaseerd op taakomvang	De verdeelsleutel voor dekking is gebaseerd op de lumpsum bijdrage.	
☐ Opleidingsbudget 3%	Nog niet voldaan. Gestreefd wordt om opleidingsbudget 3% te laten bedragen. Beoordeeld als haalbaar voor 1-4-2026. ¹⁰ Nog niet in begroting verwerkt.	
☐ Formatie BI	Nog niet voldaan. Gestreefd wordt om naar 3 fte BI te groeien. Beoordeeld als haalbaar voor 1-4-2026. ¹⁰ Nog niet in begroting verwerkt.	
☐ Innovatiebudget 1%	Nog niet voldaan. Gestreefd wordt om met Kadernota 2027 innovatiebudget van 1% te realiseren. Beoordeeld als haalbaar voor 1-4-2026. ¹⁰ Nog niet in begroting verwerkt.	
☐ Weerstandsratio 0,8	Weerstandsratio is 0,9 en voldoet daarmee. ¹⁰	

3.3 Wat kan het voorkeursmodel extra opleveren?

Voor ieder van de punten in paragraaf 3.2 waarbij de omgevingsdienst niet volledig volgens het voorkeursmodel voor financiering is ingericht, beschrijven we in deze paragraaf wat het voorkeursmodel aan toegevoegde waarde kan leveren.

In de basis is de huidige financieringsvorm voor Bedrijfsvoering (lumpsum) in lijn met het voorkeursmodel. Daarbij is het belangrijk om de stabiliteit die de huidige financieringsvorm biedt, in stand te houden.

Voor zover kosten van het wagenpark, innovatie en ontwikkeling van organisatie en processen niet onder programma 3 (overhead) vallen, vallen ze onder programma 1 (gemeentelijke taken) en/of 2 (provinciale taken). Met de huidige systematiek vallen ze in alle gevallen onder de lumpsum bijdrage en geldt er dus een gegarandeerde dekking van deze kosten. Met de huidige systematiek levert het overbrengen naar programma 3 (overhead) dus geen meerwaarde voor de stabiliteit van financiering, behalve dat daarmee alle 'vaste kosten' gebundeld worden. Voor het stelsel helpt het omdat er een gelijke werkwijze ontstaat, waardoor diensten beter vergelijkbaar worden.

¹⁰ Ministerie van I&W, Overzicht maatregelen per omgevingsdienst om robuust te worden, 25 oktober 2024

Bij verandering van de financieringssysteem is het **behouden van een gegarandeerde dekking** door een vaste bijdrage per deelnemer voor alle bedrijfsvoeringskosten wenselijk. Dit geldt dus ook voor de bedrijfsvoeringskosten die nu aan de productie worden toegewezen. Hiermee ontstaat er voor de omgevingsdienst een stabiele financiering en geen over- of onderdekking op de bedrijfsvoeringskosten als de ureninzet op productie afwijkt van de planning.

Met een opleidingsbudget van 3% kan de omgevingsdienst voldoende investeren in kennis, kunde en vaardigheden van haar medewerkers en deze ook **op niveau houden**. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de sterk veranderende omgeving en juridisch complexe wetgeving van het (milieu)domein.

Het in dienst hebben van minimaal drie fte op het gebied van business-intelligence (BI) helpt de omgevingsdienst om de **ambities te kunnen waarmaken** ten aanzien van het verzamelen, verwerken, analyseren en presenteren van gegevens om beter geïnformeerde beslissingen te nemen. Het omvat het transformeren van gegevens in bruikbare informatie en kennis, waardoor er inzicht ontstaat in trends, prestaties en de impact van acties.

Een vrij besteedbaar budget voor innovatie van minimaal 1% van de begroting is nodig om voldoende aandacht, capaciteit en budget te besteden aan de **speerpunten die in de innovatieagenda** van ODNHN worden opgenomen. Innovatie kan zijn technologische innovatie (b.v. gebruik drones, data-analyse, nieuwe meet- en surveillancemethoden), maar bijvoorbeeld ook het aangaan van samenwerkingsverbanden, 'best practices' toepassen en werkprocessen vernieuwen.

3.4 Wat is er nodig om het voorkeursmodel toe te passen?

De financieringssysteem van de bedrijfsvoeringskosten is in lijn met het voorkeursmodel. Enkele aanscherpingen zijn wenselijk. Binnen de huidige werkwijze worden nog een aantal functies (bijvoorbeeld juristen) binnen bedrijfsvoering gerekend, die beter op hun plaats zouden zijn in de directe dienstverlening. Hierdoor kunnen de werkelijke directe kosten beter worden toegerekend aan de producten en locaties. Anderzijds zijn er vaste kosten die nu op de directe dienstverlening rusten. Het gaat om een deel van de kosten van het wagenpark, innovatie en ontwikkeling van organisatie en processen. Deze kosten worden bij voorkeur met een vaste dekking gefinancierd.

Ten aanzien van het opleidingsbudget, de BI-formatie en het budget voor innovatie beschikt ODNHN over een plan van aanpak om robuust te worden. Om de KPI's te realiseren, zullen de gevraagde budgetten in de begroting moeten worden opgenomen.

4. Locatiegebonden taken

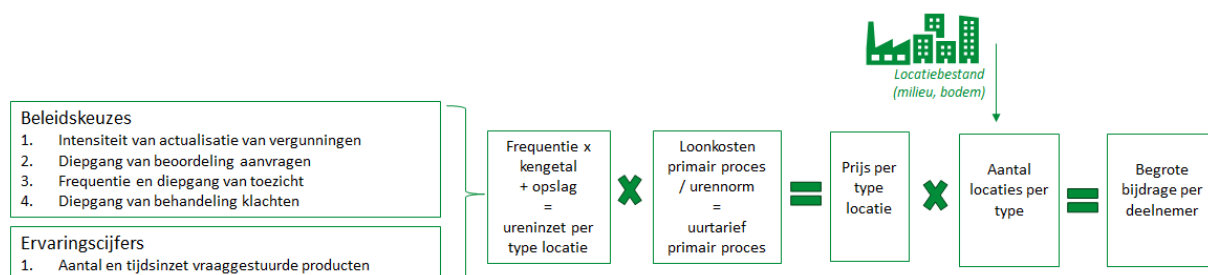
Onder de locatiegebonden taken worden in het voorkeursmodel de taken van de omgevingsdienst bedoeld, op locaties waarbij een uitvoerder meerjarig activiteiten uitvoert. Het zijn de locaties die onder de Wabo de 'inrichtingen' werden genoemd. Naast de bedrijfsgebonden activiteiten, betreft dit bijvoorbeeld ook activiteiten als het saneren of afgraven van bodem. Waar mogelijk wordt de systematiek, naast de locatiegebonden basistaken, ook toegepast op de locatiegebonden plustaken.

4.1 Wat staat hierover in het voorkeursmodel?

De basis voor de financiering van de locatiegebonden taken van de omgevingsdienst ligt in een meerjarige regionale U&H-strategie. In deze regionale U&H-strategie of in nadere uitwerkingen die meerjarig zijn vastgesteld, dient een minimale regionale norm vastgesteld te zijn. Deze regionale norm heeft voor de locatiegebonden taken betrekking op in ieder geval:

- Intensiteit van actualisatie van vergunningen;
- Diepgang van beoordeling rapportages (informatieplicht), meldingen en aanvragen;
- Frequentie en diepgang van toezicht;
- Diepgang van behandeling klachten.

De omgevingsdienst dient onderscheid te maken in typen locaties. Over de afbakening van de typen worden nog landelijke afspraken gemaakt (zie hoofdstuk 7). Op basis van de keuzes in de regionale U&H-strategie, ervaringscijfers en uurtarief (excl. bedrijfsvoeringskosten), kan de omgevingsdienst per type locatie een 'all-in' locatieprijs bepalen. In deze 'all-in' locatieprijs zit niet alleen een bijdrage voor de inzet voor planmatige producten (periodiek toezicht), maar ook voor vraaggestuurde producten als vergunningverlening, klachten, bezwaar, beroep en handhaving. Over de producten die in de 'all-in' locatieprijs meegenomen moeten worden, worden nog landelijke afspraken gemaakt (zie hoofdstuk 7). Het is een gemiddelde prijs die de omgevingsdienst jaarlijks verwacht te rekenen voor alle werkzaamheden die benodigd zijn voor één locatie. Door de prijs per type locatie te vermenigvuldigen met het aantal locaties per deelnemer wordt de begrote bijdrage per deelnemer bepaald.



Figuur 1 Schematische weergave berekening begroting locatiegebonden taken

Het afrekenen van de locatiegebonden taken na afloop van het begrotingsjaar gebeurt bij voorkeur conform de bijdrage zoals die bepaald is in de begroting. Dit kan dus afwijken van hetgeen de omgevingsdienst voor de specifieke deelnemer(s) heeft geleverd. Monitoring en een periodieke evaluatie is nodig om te borgen dat de kosten meerjarig rechtvaardig over deelnemers verdeeld blijven.

4.2 Komt de systematiek van de omgevingsdienst overeen met het voorkeursmodel?

Voorkeursmodel	Invulling door omgevingsdienst	    
☐ Regionaal meerjarige U&H-strategie vastgesteld en:	U&H-strategie 2024-2027 is door de colleges van deelnemers vastgesteld.	
☐ bevat intensiteit van actualisatie van locatiegebonden vergunningen;	Opgenomen in U&H-strategie 2024-2027	
☐ bevat diepgang van beoordeling locatiegebonden rapportages, meldingen en aanvragen;	Opgenomen in U&H-strategie 2024-2027 en vertaald in PDC 2023.	
☐ bevat frequentie en diepgang van locatiegebonden toezicht;	Controlefrequentie per categorie/risico niet opgenomen/vastgesteld. Afhankelijk van uitkomst probleemanalyse en prioriteiten.	
☐ bevat diepgang van behandeling locatiegebonden klachten.	Opgenomen in U&H-strategie 2024-2027 en vertaald in PDC 2023.	
☐ Borging kwaliteit locatiebestand	Kwaliteit locatiebestand heeft aandacht. Tevens projecten (o.a. gevelcontroles) om niet-gemelde activiteiten in beeld te krijgen.	
☐ Onderscheid in typen locaties	Huidige categorieën zijn gebaseerd op risico's. Indeling van bedrijven over categorieën kan per jaar wijzigen door verschuiving van risico's. Daarmee niet meerjarig stabiel. Typen zijn wel uit de registratie te herleiden.	
☐ Borging kwaliteit kentallen en ervaringscijfers	Kentallen en ervaringscijfers hebben tot heden vooral een interne functie gehad (werkplanning). Met een locatieprijs wordt kwaliteit nog belangrijker.	
☐ Jaarprijs per type locatie en:	Jaarprijs wordt berekend per deelnemer (over gehele locatiebestand). Geen minimumprijs per type locatie. Deelnemer kan immers naar beneden bijstellen, zonder regionaal minimum.	
☐ bevat alle planmatige en vraaggestuurde producten	Alle producten zijn in jaarprijs per deelnemer opgenomen.	
☐ Begrote bijdrage per deelnemer wordt bepaald door locatieprijs * aantal locaties	Begrote bijdrage is bedrag dat in verleden is bepaald (lumpsum). Dit bedrag staat vast. Bij groei van aantal locaties OF intensiteit van uitvoering, groeit begrote bijdrage niet mee.	
☐ Regionale afspraken over urenbesteding van locatiegebonden excessen en:	Afspraken zijn niet vooraf vastgelegd, maar worden bij ontstaan per deelnemer overeengekomen. Bij excessen wordt eerst geprioriteerd in werk van de betreffende deelnemer. Exces kan ook leiden tot lagere uitvoeringskwaliteit van andere deelnemers en wordt dan regionaal besproken/verantwoord.	
☐ bevat afbakening van excessen	Op ad-hoc basis worden nu (grote) excessen geïdentificeerd en in gesprek met de opdrachtgevende deelnemer geprobeerd op te lossen binnen de begroting, of eventueel met extra middelen.	
☐ Afrekenen per deelnemer van locatiegebonden taken is gelijk aan begrote bijdrage	Er wordt afgerekend op begrote bijdrage.	

Voorkeursmodel	Invulling door omgevingsdienst	   
☐ Monitoring en periodieke evaluatie/bijstelling van feitelijke besteding vs. begrote bijdrage locatiegebonden taken	Vindt plaats op gedetailleerd niveau. Bijstelling van begroting gebeurt alleen als individuele deelnemer dit wenst.	

Onderzoek vereenvoudiging zaak- en urenregistratie

Binnen ODNHN wordt momenteel een onderzoek uitgevoerd naar het vereenvoudigen van de zaak- en urenregistratie; registratie vindt nu immers plaats op een groot detailniveau. Een adequate registratie kan onder meer gebruikt worden voor (1) het bewaken van de voortgang, (2) signaleren van knelpunten in productie en uren, (3) inzicht in effectiviteit van de organisatie en individuele medewerkers en (4) onderbouwing van te plannen aantallen, kentallen en urenraming van producten zonder kentallen. Met een goede registratie kan de dienst in control blijven. Met name de laatstgenoemde reden voor adequate registratie is voor het voorkeursmodel van de financieringssystematiek essentieel. Er dient immers voor ieder locatietype een berekening plaats te vinden van de verwachte aantallen uren per locatie per jaar. Hiervoor dient zodoende inzicht te zijn in aantallen te verwachten (vraaggestuurde) producten, evenals in gemiddelde urenbestedingen per product (kentallen) en benodigde uren voor de producten zonder kental. Op basis van registraties in het verleden, kan een goede inschatting worden gemaakt.

4.3 Wat kan het voorkeursmodel extra opleveren?

De huidige lumpsum bijdrage is niet gebaseerd op de actuele opgave in de regio. De actuele opgave is beleidsmatig vertaald in de U&H-strategie 2024-2027, terwijl de begrotingsbijdrage op basis van andere gronden tot stand is gekomen.

Het koppelen van de begrotingsbijdrage aan de regionale U&H-strategie heeft de volgende voordelen:

- er is sprake van één regionaal minimum uitvoeringsniveau (geen/minder ruimte voor individuele deelnemers om te 'duiken'). Een hardere ondergrens leidt tot **meer stabiliteit** voor de omgevingsdienst én **meer uniformiteit in uitvoeringsniveau** in de regio (een beter regionaal level playing field).
- door het vaststellen van één set van producten en inhoud van deze producten, ontstaat meer **harmonisatie** in de geleverde diensten, en daarmee een minder gefragmenteerd werkpakket.
- de **bijdrage beweegt mee** met beleidskeuzen (hogere ambitie is hogere bijdrage). Er zijn voldoende middelen voor het realiseren van het regionaal minimum uitvoeringsniveau;
- de omgevingsdienst heeft **lagere lasten** bij totstandkoming uitvoeringsprogramma (geen/minder bijstellingen door deelnemers op basis van eigen overwegingen). Ook komt er meer uniformiteit in het proces van begroten -> rapporteren -> afrekenen (alle op locatiebasis), waar deze nu eerst (begroting) op lumpsum is, vervolgens (rapporteren) op realisatie en tot slot (afrekenen) weer op lumpsum.
- De huidige lumpsumbijdrage is uitermate stabiel. Deze beweegt echter niet mee met het ambitieniveau (U&H-strategie) en de omvang van het takenpakket. Met het voorkeursmodel wordt de **stabiliteit** voor deelnemers en omgevingsdienst grotendeels behouden, maar wordt de bijdrage beter uitlegbaar en aansluitend aan de regionale ambitie. De bijdrage wijzigt alleen bij wijziging van locatieprijzen (na evaluatie/wijziging van ambities) of aantallen locaties per type.

Doordat de deelnemers zelf beleidskeuzes maken in de regionale U&H-strategie, bepalen zij tezamen het ambitieniveau.

Afspraken over excessen zijn nodig om enerzijds de omgevingsdienst **ruimte te geven** om te kunnen acteren bij bijv. intensieve handhavingsszaken, calamiteiten of complexe vergunningprocedures. De omgevingsdienst heeft dan flexibiliteit nodig om meer inzet te leveren voor één deelnemer dan voorheen werd voorzien (begroot). Anderzijds wordt door bestuurlijke afspraken over excessen ook vooraf **duidelijkheid gegeven over de collectiviteit** in de regio; hoe ver wil men bestuurlijk gaan om tegenvallers gezamenlijk op te vangen? Des te meer collectiviteit, des te meer wordt de 'pijn' bij onverwachte situaties verdeeld over partijen.

Definitie van exces

Er is geen landelijke standaard voor het bepalen van de drempel voor excessen. Hier moet de omgevingsdienst zelf met haar deelnemers afspraken over maken. De kern is dat hoe lager de exces-drempel wordt gesteld, hoe lager de all-in prijs per locatietype wordt, maar hoe vaker excessen voorkomen. Hier zal dus een balans in gevonden moeten worden.

4.4 Wat is er nodig om het voorkeursmodel toe te passen?

De omgevingsdienst heeft locaties op basis van risico van de meest representatieve milieubelastende activiteit en omvang (groot/klein) onderverdeeld in risicocategorieën. Voor ieder van de categorieën geldt een regionale controlefrequentie die niet bestuurlijk is vastgesteld. Vaststelling hiervan in bijvoorbeeld de U&H-strategie of uitwerkingen hiervan zorgt voor een bestuurlijke dekking. Het gaat daarbij dus om welke controlefrequentie bij welke categorie hoort. Uit de risicoanalyse blijkt welke locaties in welke categorie moeten landen.

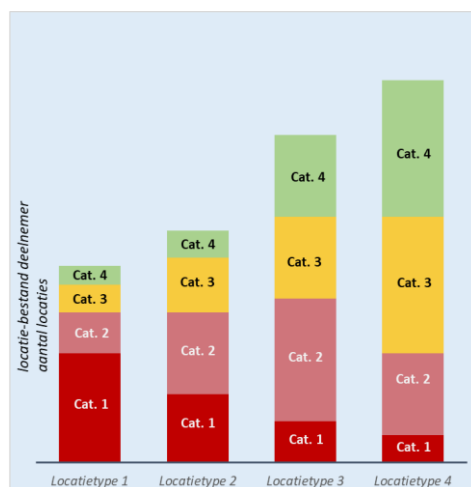
Op basis van gegevens in de registratie van de omgevingsdienst kan relatief eenvoudig tot een onderscheid in locatietypen worden gekomen. Daarbij is het nog onduidelijk of de locatietypen van ODNHN overeen gaan komen met de (nog te bepalen) landelijke locatietypen. In de rapportage *Financieringssystematiek omgevingsdiensten* is een voorstel gedaan voor de volgende locatietypen:

- Locaties met de mba Seveso-inrichting
- Overige locaties met één of meerdere IPPC-installaties
- Overige locaties met één of meerdere vergunningplichtige, mba's
- Overige locaties met één of meerdere meldingsplichtige, mba's
- Overige locaties met informatieplicht of zorgplicht

De locatietypen zijn bij voorkeur bepaald door wetgeving, waardoor objectief te bepalen is welke locatie onder welk type valt. Daarmee wordt voorkomen dat locaties (on)bewust worden ingedeeld in locatietypen met een hogere of lagere locatieprijs.

Per locatietype kan een gemiddelde all-in locatieprijs worden bepaald, op basis van de beleidskeuzes en ervaringscijfers die genoemd zijn in figuur 1. De locatietypen met de hogere locatieprijzen zullen relatief gezien meer risicovol zijn. Dit is gevisualiseerd in figuur 2.

Door in de U&H strategie de toezichtfrequenties per risicocategorie vast te leggen, wordt met behulp van het locatiebestand ook inzichtelijk hoeveel controles gemiddeld per locatie van een locatietype worden voorgenomen.



Figuur 2 Indicatieve verdeling van de locaties over de locatietypen

Hierbij is de kwaliteit van de data die aan de ervaringscijfers en kentallen ten grondslag ligt van groot belang. Meer nog dan met de huidige financieringssystematiek, omdat de locatieprijs voldoende moet zijn om de (gemiddelde) werkzaamheden te dekken.

Het gestructureerd registreren van uren en producten is in het voorkeursmodel, meer dan in een model van lumpsum financiering, belangrijk. Het minimale niveau waarop uren geregistreerd dienen te worden **voor de locatiegebonden taken**, is het niveau van de locatietypen, waarbij een onderscheid naar deelnemer niet noodzakelijk is. Indien jaarlijks bekend is hoeveel uren aan ieder locatietype besteed worden, kan dit gedeeld worden door het aantal locaties (per type) om te monitoren of de urenbesteding per locatietype conform verwachtingen (locatieprijs) verloopt. Dit minimale niveau heeft als grote nadeel dat de urenbesteding van een individuele zaak, product of deelnemer niet in beeld is. Hierdoor:

- is aan individuele deelnemers niet te rapporteren/verantwoorden hoeveel uren zijn besteed aan taakuitvoering voor de betreffende deelnemer, waardoor niet op langere termijn kan worden aangetoond dat de begrotingsbijdrage (locatieprijs) rechtvaardig verdeeld is.
- is feitelijke besteding niet te vergelijken met kentallen, waardoor moeilijker gestuurd kan worden op verbetering van efficiency bij afdelingen en medewerkers.
- kunnen kentallen niet worden gemonitord, waardoor bij aanpassing van productkenmerken ook lastiger is in te schatten wat de productie meer/minder gaat kosten voor deelnemers, afdelingen en medewerkers.
- komen excessen (bovenmatige urenbesteding per zaak/product/deelnemer) niet in beeld, waardoor afspraken over aanvullende financiering van excessen niet nageleefd kunnen worden.

Registratie van producten (o.a. aantallen aanvragen, meldingen, klachten, bezwaren, controles, sancties) is nodig om (1) een goede inschatting te kunnen maken van de workload voor de afdelingen en organisatie als geheel en (2) te kunnen rapporteren aan deelnemers over geleverde productie.

Tot slot dient de wijze van begroten aangepast te worden. De begrotingsbijdrage wordt niet meer bepaald op basis van een ooit bepaalde lumpsum, maar op basis van een actueel berekende locatieprijs en het locatiebestand. Dit zal leiden tot herverdeeffecten.

5. Overige taken

In het voorkeursmodel worden onder de overige taken van de omgevingsdienst verstaan:

- Niet-locatiegebonden taken: taken voor activiteiten die de uitvoerder op wisselende locaties uitvoert, zoals mobiel puinbreken en het slopen van werken waarbij asbest vrijkomt.
- Collectieve taken: taken die niet of nauwelijks zijn toe te wijzen aan individuele deelnemers maar waarbij wel allen profijt hebben, zoals vrije veldtoezicht bodem en asbest, ketentoezicht en meldkamer (meldpunt voor milieuklachten).

De systematiek voor de overige taken geldt in ieder geval voor de niet-locatiegebonden basistaken en bij voorkeur ook voor milieugerelateerde plustaken.

5.1 Wat staat hierover in het voorkeursmodel?

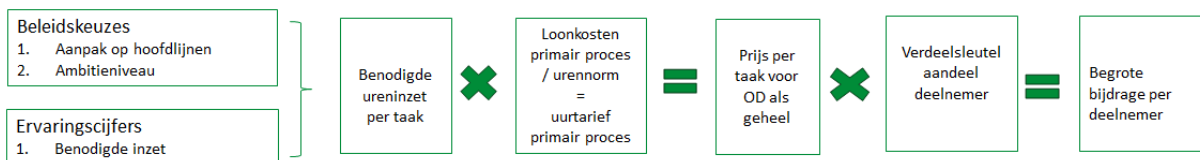
De basis voor de financiering van de overige taken die door iedere deelnemer in de omgevingsdienst zijn belegd, ligt in een meerjarige regionale U&H-strategie. In deze regionale U&H-strategie of in nadere uitwerkingen die meerjarig zijn vastgesteld, dient een minimale regionale norm vastgesteld te zijn. Deze regionale norm heeft voor de overige taken betrekking op in ieder geval:

- Diepgang van beoordeling rapportages (informatieplicht), meldingen en aanvragen;
- Frequentie en diepgang van toezicht;
- Diepgang van behandeling klachten;
- Aanpak van collectieve taken.

De omgevingsdienst maakt onderscheid in de overige taken en raamt per overige taak de benodigde ureninzet, gebaseerd op de regionale U&H-strategie en ervaringscijfers. Over de producten die meegenomen moeten worden bij de overige taken, worden nog landelijke afspraken gemaakt (zie hoofdstuk 7). Onderscheid geldt in ieder geval voor de:

- Niet-locatiegebonden taken mobiel puinbreken én het slopen van werken waarbij asbest vrijkomt;
- Collectieve basistaken ketentoezicht, vrijeveld toezicht bodem en asbest en de meldkamer.

Tevens bepalen de deelnemers (per collectieve taak of voor het geheel) hoe deze qua bekostiging in de begroting worden verdeeld over de deelnemers.



Figuur 3 Schematische weergave berekening begroting niet-locatiegebonden en collectieve taken

Het afrekenen van de overige taken na afloop van het begrotingsjaar gebeurt bij voorkeur conform de bijdrage zoals die bepaald is in de begroting. Dit kan dus afwijken van hetgeen de omgevingsdienst voor de specifieke deelnemer(s) heeft geleverd. Monitoring en een periodieke evaluatie is nodig om te borgen dat de kosten meerjarig rechtvaardig over deelnemers verdeeld blijven.

5.2 Komt de systematiek van de omgevingsdienst overeen met het voorkeursmodel?

Voorkeursmodel	Invulling door omgevingsdienst	    
☐ Regionaal meerjarige U&H-strategie vastgesteld en:	U&H-strategie 2024-2027 is door de colleges van deelnemers vastgesteld.	
o bevat diepgang van beoordeling niet-locatiegebonden rapportages, meldingen en aanvragen;	Opgenomen in U&H-strategie 2024-2027 en vertaald in PDC 2023.	
o bevat frequentie en diepgang van niet-locatiegebonden toezicht;	Niet opgenomen/vastgesteld wanneer controle en wanneer administratief/fysiek gecontroleerd wordt.	
o bevat diepgang van behandeling niet-locatiegebonden klachten;	Opgenomen in U&H-strategie 2024-2027 en vertaald in PDC 2023.	
o bevat aanpak collectieve taken.	Op hoofdlijnen opgenomen in U&H-strategie. Intensiteit is echter niet uit beleid af te leiden.	
☐ Raming van ureninzet en verdeling van bekostiging van in ieder geval:	Raming opgenomen in Uitvoeringsprogramma per deelnemer. Dekking via lumpsum bijdrage en gebaseerd op verdeelsleutel (op basis van vaste kosten per deelnemer).	
o niet-locatiegebonden taak mobiel puinbreken	Alleen kentel voor meldingen bekend, niet toezichtstrategie.	
o niet-locatiegebonden taak slopen van werken waarbij asbest vrijkomt	Op hoofdlijnen opgenomen in U&H-strategie. Intensiteit is echter niet uit beleid af te leiden.	
o collectieve basistaak ketentoezicht	Op hoofdlijnen opgenomen in U&H-strategie. Intensiteit is echter niet uit beleid af te leiden.	
o collectieve basistaak vrijeveld toezicht bodem en asbest	Preventieve controle uitvoeren wel in PDC opgenomen, maar geen regionaal uitvoeringsniveau bepaald.	
o collectieve basistaak meldkamer milieuklachten	n.v.t.	-
☐ Meerjarige afspraken over inbreng plustaken	Volgens de GR wordt iedere vermindering van takenpakket of taakuitvoering gezien als een verzoek tot (gedeeltelijke) uittreding en wordt als dusdanig ook behandeld.	
☐ Afspraken over opvang frictiekosten bij wijziging inbreng plustaken	In GR zijn bepalingen voor berekening van frictiekosten opgenomen (art. 38, lid 12).	
☐ Regionale afspraken over urenbesteding van excessen bij overige taken en:	Bij excessen wordt eerst geprioriteerd in werk van de betreffende deelnemer. Exces kan ook leiden tot lagere uitvoeringskwaliteit van andere deelnemers en wordt dan regionaal besproken/verantwoord.	
o bevat afbakening van excessen	Afspraken zijn niet vooraf vastgelegd, maar worden bij ontstaan per deelnemer overeengekomen.	
☐ Afrekenen per deelnemer van niet-locatiegebonden taken (voor in ieder geval basistaken) is gelijk aan begrote bijdrage	Er wordt voor de taken binnen de lumpsum bijdrage afgerekend op begrote bijdrage. Doordat enkele basistaken buiten lumpsum vallen, worden deze met aanvullende financiering op basis van werkelijk bestede uren afgerekend.	
☐ Monitoring en periodieke evaluatie/bijstelling van feitelijke besteding vs. begrote bijdrage overige taken	Vindt plaats op gedetailleerd niveau. Bijstelling van begroting gebeurt alleen als individuele deelnemer dit wenst.	

5.3 Wat kan het voorkeursmodel extra opleveren?

Het regionale uitvoeringsniveau van de niet-locatiegebonden en collectieve taken is niet in regionale afspraken vastgelegd. Wordt iedere melding voor puinbreken-, bodem- en asbestactiviteiten administratief of fysiek gecontroleerd? Hoe intensief is het vrije veld toezicht? Op welke ketens wordt met welke intensiteit toezicht gehouden? Afspraken hierover worden nu per deelnemer vastgelegd, zonder dat sprake is van één regionaal minimum uitvoeringsniveau. Een hardere ondergrens leidt tot **meer stabiliteit voor de omgevingsdienst** én **meer uniformiteit in uitvoeringsniveau** in de regio (een beter regionaal level playing field).

Bovenregionale taken/projecten worden nu apart bij de begroting inzichtelijk gemaakt, evenals de wijze waarop de kosten worden verdeeld.¹¹ De benodigde uren voor de collectieve taken (taken in de PDC met 'vds' als verrekenwijze) worden momenteel door de omgevingsdienst bepaald. Een scherpere uitwerking van de frequentie en diepgang van de niet-locatiegebonden en collectieve taken in regionale afspraken, leidt tot een **beter onderbouwde urenraming** voor de regio als geheel en de individuele deelnemers. Doordat de deelnemers dan zelf beleidskeuzes maken in de regionale U&H-strategie, bepalen zij tezamen het ambitieniveau en **beweegt de urenraming mee** met beleidskeuzes (hogere ambitie is hogere inzet).

Daarmee komen **voldoende middelen beschikbaar** voor het realiseren van het regionaal minimum uitvoeringsniveau. De omgevingsdienst heeft daarnaast **lagere lasten bij de totstandkoming** van het uitvoeringsprogramma, omdat geen/minder bijstellingen door deelnemers op basis van eigen overwegingen plaatsvinden.

Afspraken over excessen zijn nodig om enerzijds de omgevingsdienst **ruimte te geven** om te kunnen acteren bij bijv. intensieve handhavingsszaken, calamiteiten of complexe vergunningprocedures. De omgevingsdienst heeft dan flexibiliteit nodig om meer inzet te leveren voor één deelnemer dan voorheen werd voorzien (begroot). Anderzijds wordt door bestuurlijke afspraken over excessen ook vooraf **duidelijkheid gegeven over de collectiviteit** in de regio; hoe ver wil men bestuurlijk gaan om tegenvallers gezamenlijk op te vangen? Des te meer collectiviteit, des te meer wordt de 'pijn' bij onverwachte situaties verdeeld over partijen.

5.4 Wat is er nodig om het voorkeursmodel toe te passen?

Allereerst dient het regionale uitvoeringsniveau voor de niet-locatiegebonden en collectieve taken aangescherpt te worden. Duidelijk moet worden wat de opdrachtgevers van de omgevingsdienst als regionaal minimumniveau mogen verwachten en welke inzet de omgevingsdienst voor de regio dient te leveren. Vaststelling hiervan in bijvoorbeeld de U&H-strategie of uitwerkingen hiervan zorgt voor een bestuurlijke dekking.

Ten tweede moet per niet-locatiegebonden en collectieve taak de benodigde ureninzet bepaald worden, op basis van de beleidskeuzes en ervaringscijfers die genoemd zijn in figuur 3. Door deze ureninzet te verdelen (op basis van een generieke of specifieke verdeelsleutel) over de deelnemers, wordt voor iedere deelnemer de begrotingsbijdrage bepaald.

¹¹ ODNHN, DVO Omgevingsdienst Noord-Holland Noord, 2023

Tot slot dient de wijze van begroten aangepast te worden. De begrotingsbijdrage wordt niet meer bepaald op basis van een ooit bepaalde lumpsum, maar op basis van een actueel berekende begrotingsbijdrage op basis van regionale beleidskeuzes. Dit zal leiden tot herverdeeleeffecten.

Uiteraard blijft het mogelijk dat (individuele) deelnemers boven dit (regionale) minimum niveau een extra uitvoering wensen. Dit kan zijn door aanvullende taken, of regionale taken met een verhoogd uitvoeringsniveau uit te voeren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij een specifieke inhaalslag voor een deelnemer, verhoging van de controlefrequentie op basis van lokale prioriteiten of een gebiedsgerichte aanpak zoals revitalisering van een bedrijventerrein.

Hierbij is de kwaliteit van de data die aan de ervaringscijfers en kentallen ten grondslag ligt van groot belang. Meer nog dan met de huidige financieringssystematiek, omdat de begrote bijdrage voldoende moet zijn om de werkzaamheden conform verwacht uitvoeringsniveau uit te kunnen voeren.

Het gestructureerd registreren van uren en producten is in het voorkeursmodel, meer dan in een model van lumpsum financiering, belangrijk. Het minimale niveau waarop uren geregistreerd dienen te worden **voor de overige (collectieve en niet-locatiegebonden) taken**, is het niveau van

- de taken (als geheel) voor die taken die op begrotingsbasis verrekend worden. Het betreft in het voorkeursmodel in ieder geval de (niet locatiegebonden) basistaken, zoals VTH-taken voor mobiel puinbreken, asbest, ketentoezicht en vrije veld toezicht. De afrekening vindt immers plaats op basis van begroting en niet op basis van feitelijke besteding.
- de deelnemer voor de taken die op basis van feitelijke besteding verrekend worden. Daarbij is een onderscheid naar producten/zaken niet noodzakelijk.

Dit minimale niveau heeft als grote nadeel dat de urenbesteding van een individuele zaak en product niet in beeld is. Hierdoor:

- is, bij de taken die op begrotingsbasis verrekend worden, aan individuele deelnemers niet te rapporteren/verantwoorden hoeveel uren zijn besteed aan taakuitvoering voor de betreffende deelnemer, waardoor niet op langere termijn kan worden aangetoond dat de begrotingsbijdrage rechtvaardig is.
- is feitelijke besteding niet te vergelijken met kentallen, waardoor moeilijker gestuurd kan worden op verbetering van efficiency bij afdelingen en medewerkers.
- kunnen kentallen niet worden gemonitord, waardoor bij aanpassing van productkenmerken ook lastiger is in te schatten wat de productie meer/minder gaat kosten voor deelnemers, afdelingen en medewerkers.
- komen excessen (bovenmatige urenbesteding per zaak/product/deelnemer) niet in beeld, waardoor afspraken over aanvullende financiering van excessen niet nageleefd kunnen worden.

Registratie van producten (o.a. aantallen aanvragen, meldingen, klachten, bezwaren, controles, sancties) is nodig om (1) een goede inschatting te kunnen maken van de workload voor de afdelingen en organisatie als geheel en (2) te kunnen rapporteren aan deelnemers over geleverde productie.

6. Projecten

Volgens het voorkeursmodel zijn projecten afgebakende taken met aparte financieringsafspraken, een begin- en einddatum. Een kenmerk van projecten (volgens het voorkeursmodel) is dat ook andere partijen kunnen deelnemen, zoals waterschappen, ministeries en onderzoeksinstituten.

6.1 Wat staat hierover in het voorkeursmodel?

Het voorkeursmodel bevat weinig afspraken over de financiering van projecten. Per project kunnen immers andere afspraken worden gemaakt. Het is met name van belang dat financiële risico's van de projectuitvoering terecht komen bij de partijen die de omgevingsdienst hebben verzocht het project uit te voeren. Deelnemers van de omgevingsdienst die niet of maar beperkt participeren in het project, dienen zo min mogelijk financiële risico's te lopen.

Bij projecten waarin derden participeren, rekent de omgevingsdienst een bijdrage voor bedrijfsvoeringskosten en de vervanging van medewerkers in het primair proces.

6.2 Komt de systematiek van de omgevingsdienst overeen met het voorkeursmodel?

Voorkeursmodel	Invulling door omgevingsdienst	
☐ Financiële risico's bij partijen die hebben verzocht voor project	Per project worden afspraken gemaakt en worden risico's in beeld gebracht. Risico's liggen bij opdrachtgevers voor project.	
☐ Bij projecten voor derden: bijdrage aan bedrijfsvoeringskosten en vervanging medewerkers primair proces	ODNHN voert geen projecten voor derden uit. Indien verzoek komt, wordt risico voor deelnemers geminimaliseerd.	

6.3 Wat kan het voorkeursmodel extra opleveren?

Het voorkeursmodel gaat maar beperkt in op de financiering van projecten. Doordat binnen de omgevingsdienst per project afspraken worden gemaakt over (financiële) risico's en getracht wordt deze risico's zo veel mogelijk bij de opdrachtgevers voor het project te beleggen, zien we geen verbeterpunten in het kader van de landelijke financieringssysteem.

6.4 Wat is er nodig om het voorkeursmodel toe te passen?

Geen verdere actie benodigd.

7. Landelijke uniformiteit

Ter bevordering van de vergelijkbaarheid van financiële gegevens van alle omgevingsdiensten op stelselniveau is uniformering van definities en opzet van de begroting en jaarrekening van de omgevingsdienst noodzakelijk. Daardoor kan van elkaar geleerd worden, ontstaat uniform inzicht én kan het ministerie van I&W de financiële robuustheid van het stelsel op de basistaken beoordelen.

7.1 Wat staat hierover in het voorkeursmodel?

Om te komen tot uniformering van definities en opzet van de begroting en jaarrekening van de omgevingsdiensten, zijn in de *Financieringssystematiek omgevingsdiensten* een aantal afspraken gemaakt én worden nog nadere afspraken gemaakt.

In het voorkeursmodel is opgenomen dat de financiële administratie (begroting, kwartaalcijfers, jaarrekening) van alle omgevingsdiensten wordt ingericht conform informatievoorschriften IV3. Dit is nu al verplicht bij een omzet groter dan € 20 miljoen. Daarnaast maken alle omgevingsdiensten een onderscheid in basistaken en plustaken, projecten en bedrijfsvoering. Bij de plustaken wordt een onderscheid gemaakt tussen milieu-gerelateerde en overige plustaken.

Daarnaast zijn in het voorkeursmodel een aantal onderwerpen benoemd, waarover in stelselverband nog afspraken gemaakt moeten worden. Het betreft afspraken over de volgende onderwerpen, waarbij per onderwerp is beschreven op welke wijze ODNHN hieraan momenteel invulling geeft.

Afspraak over	Invulling door omgevingsdienst
Opbouw productiviteitsnorm	Werkbare dagen * (7,2) werkbare uren per dag Minus feestdagen (meerjarig gemiddelde), (boven)wettelijk verlof (vakantie uren), % ziekteverzuim, bijzonder verlof = productief beschikbaar. Minus indirecte uren (van de productief beschikbare uren). Onder indirecte uren vallen werkzaamheden ten behoeve van de eigen organisatie, zijnde de bedrijfsvoeringtaken. Deze worden niet doorbelast en zitten verwerkt in het uurtarief, waaronder de 80000-nummers ¹² en uren gemaakt ten behoeve van de OR, PV, BHV of BOT en uren gemaakt ten behoeve van de gesprekscyclus of het vakbekwaam worden.
Definitie bedrijfsvoeringskosten	Programma 3 van de begroting bevat de Overhead. Deze is opgebouwd uit: • Kosten personeel • Kosten werving en selectie • Kosten inhuur personeel SPUK Interbestuurlijk programma • Rentebaten • Kosten ICT-projecten • Baten SPUK Interbestuurlijk programma • Overige
Opbouw uurtarief	Het uurtarief voor de taken onder programma 1 (gemeentelijke taken) en programma 2 (provinciale taken) is gebaseerd op een originele bepaling (lang geleden) en sindsdien geïndexeerd. Op dit moment wordt met twee gescheiden tariefstructuren voor programma 1 en 2 gewerkt.
Locatietypen	Geen onderscheid in locatietypen. Wel in categorieën, afhankelijk van het risico en de omvang (groot/klein).

¹² Zie ODNHN, Handleiding tijdschrijven 2025, waaronder Algemene werkzaamheden bedrijfsvoering, Algemene werkzaamheden Concernondersteuning, Organisatieprojecten & programma's t.b.v. ODNHN, afdelings-, team- en organisatieoverleggen, informele bijeenkomsten, Teamontwikkeling, Kwaliteitszorg en Centraal systeem.

Afspraak over	Invulling door omgevingsdienst
Producten/diensten in locatieprijs	n.v.t.
Samenstelling collectieve taken	Producten in de PDC 2023 met verrekenwijze 'vds': - Data beheren - Beheer - bodeminformatie - Beheer - boswetkaarten en dossiers - Beheer - geluidskaarten- EU richtlijn omgevingslawaaai - Beheer - geluidskaartengezoneerde industrieterreinen - Beheer - objecten en dossiers - Beheer - register EV - Beheer - zwemwaterportaal 24-uursdienst - Piketdienst - Beleidsontwikkeling - Ontwikkeling / implementatie beleid - Ketentoezicht en IGH - Toepassen ketentoezicht en IGH - Kwaliteitscriteriacyclus - Beheer kwaliteitscriteria - Milieuvluchten - Samenwerking en ontwikkeling - Administratieve ondersteuner - Overleg, kennisdeling en vakgerichte opleidingen - Intern overleg - Kennisgroepen - Korte gerichte vakopleidingen - Teamleiding Teamleider / coördinator

Doordat deze afspraken nog niet gemaakt zijn in stelselverband, is de opgave voor ODNHN ook nog niet bekend.

Korte reflectie onderzoekers

Het voorkeursmodel ziet de locatieprijs als een all-in prijs. Dit betekent dat alle werkzaamheden die gerelateerd zijn aan de locaties in deze locatieprijs opgenomen dienen te zijn. Waar mogelijk gaat dit dus ook gelden voor bijv. piket, beheer van registers (zoals REV), milieuvluchten en administratieve ondersteuning. Door deze werkzaamheden uit de collectieve ('vds') taken te halen en onder te brengen in de locatieprijzen, beweegt de inzet/begroting mee met de aantallen locaties en is minder separate discussie nodig over de omvang van deze taken.

7.2 Komt de systematiek van de omgevingsdienst overeen met het voorkeursmodel?

Afspraak over	Invulling door omgevingsdienst	    
Inrichting financiële administratie conform informatievoorschriften IV3	Grootboek is op IV3 gecodeerd. ODNHN voldoet aan de rapportageverplichting.	
Basistaken en plustaken apart in begroting	Onderscheid moet nog worden aangebracht. In plan van aanpak robuustheid is aangegeven dat dit gaat lukken, al is niet duidelijk hoe.	
Milieu gerelateerde plustaken en overige plustaken apart in begroting	Programma 1 bevat de milieutaken. Asbestsanering en mobiel breken van bouw- en sloofafval worden gezien als milieutaken. Programma 2 de VTH plustaken; deze worden alleen voor de provincie uitgevoerd.	
Opbouw van de kostenstructuur is eenvoudig en uniform voor iedere deelnemer.	Het programma met de provinciale taken wijkt af van het programma met de gemeentelijke taken.	

7.3 Wat kan het voorkeursmodel extra opleveren?

Het aanbrengen van onderscheid tussen basistaken en plustaken in zowel begroting als jaarrekening leidt tot een extra administratieve inspanning en heeft voor ODNHN en haar deelnemers weinig specifieke meerwaarde. Het onderscheiden heeft de volgende voordelen:

- De vergelijkbaarheid tussen omgevingsdiensten neemt toe. De afbakening van 'basistaken' is landelijk uniform. Dit geldt voor de plustaken niet; deze zijn bij iedere dienst anders. Door benodigde (begroting) en gerealiseerde (jaarrekening) inzet over basistaken per omgevingsdienst inzichtelijk te maken, wordt het gezamenlijk opbouwen, beheren en delen van kennis eenvoudiger.
- De stelselverantwoordelijkheid van I&W kan beter worden ingevuld. Deze verantwoordelijkheid richt zich primair op de basistaken. Informatie op dit niveau is nodig om inzicht te krijgen.
- De wijze van financiering verschilt in voorliggende systematiek. Voor basistaken gelden specifieke afspraken (o.a. de relatie met de regionale U&H-strategie en gebruik van definities uit stelsel PDC), die niet gelden voor de plustaken.
- Het ontwikkelen van één systematiek en een uniforme tariefstructuur voor alle deelnemers leidt tot een vermindering van de registratielast voor de organisatie.

7.4 Wat is er nodig om het voorkeursmodel toe te passen?

Voor vergelijkbaarheid tussen omgevingsdiensten én het aanreiken van informatie aan het ministerie om de rol van stelselverantwoordelijke in te vullen, is een pragmatische werkwijze voor het onderscheid in basis- en plustaken mogelijk. Door per product te bepalen of dit product (1) volledig basistaak, (2) volledig plustaak of (3) gedeeltelijk basistaak is, kan een berekening op basis van de uitvoeringsprogramma's (planning) of realisatiecijfers (verantwoording) worden gemaakt. Van de producten die gedeeltelijk basistaak zijn, dient per product een percentage ingeschat te worden van de mate waarin dit product tot de basistaken behoort.¹³ Dit percentage dient periodiek geactualiseerd te worden.

Om meer eenvoud in de systematiek te bereiken is het aan te bevelen om de opbouw van de kostenstructuur (urennorm, tarieven, overhead, kentallen) te uniformeren over alle deelnemers.

Door in een paragraaf van of bijlage bij de begroting en/of jaarrekening een vermelding te maken van de totale aantallen verwachte en gerealiseerde uren voor zowel de basistaken als de plustaken, kan voldaan worden aan het gevraagde onderscheid.

Dekking van kosten

De benodigde gelden voor uitvoering van de taken door de omgevingsdienst kunnen op verschillende wijzen worden gedekt door deelnemers. Het belangrijkste deel wordt momenteel gedekt uit de algemene middelen uit het gemeente- en provinciefonds. Daarnaast is dekking mogelijk met o.a. legesopbrengsten, specifieke uitkeringen (SPUK), subsidies en programma-exploitaties. Het voorkeursmodel van de financieringssysteematiek beschrijft niet op welke wijze de benodigde middelen per deelnemer gedekt moeten worden; de keuze voor dekking ligt bij iedere individuele deelnemer.

¹³ In de rapportage *Financiering omgevingsdiensten* is aanbevolen te komen tot een stelsel PDC. Indien deze stelsel PDC wordt ontwikkeld, kan ook landelijk per product bepaald worden of deze volledig basistaak, volledig plustaak of gedeeltelijk basistaak zijn.

8. Vervolg

8.1 Algemeen beeld

Het beeld dat uit deze quickscan ontstaat is dat de ODNHN vrijwel de volledige financiering van haar activiteiten op basis van lumpsum heeft ingericht. Een vooraf vastgesteld bedrag per deelnemer, waarop in de planningsfase en de begrotingsfase het uitvoeringsplan wordt gebaseerd, en waar door het jaar heen naartoe wordt gewerkt. Dit geeft een zeer stabiele financiering voor zowel de OD als voor de deelnemers, maar geeft knelpunten in de uitlegbaarheid van de kosten, en in de mogelijkheid van de OD om te bewegen op actualiteiten of (gewenste) beleidsontwikkelingen.

In het voorkeursmodel wordt deze methode wel gehanteerd voor de bedrijfsvoeringskosten, maar de programma- en projectkosten, de directe inzet, wordt via de methodiek van locatieprijzen gefinancierd, waarbij de speciale projecten via directe bekostiging worden gefinancierd. Overstappen naar locatiebeprijzing zou de financieringsmethodiek beter uitlegbaar maken voor de deelnemers, er zou een eerlijker verdeling van de kosten over de deelnemers ontstaan, en er zou meer ruimte ontstaan voor de organisatie om mee te bewegen met volume-ontwikkelingen en (gewenste) beleidsontwikkelingen.

8.2 Eerste stappen

Ter voorbereiding op een eventuele / gedeeltelijke overgang naar het voorkeursmodel, zou de ODNHN de volgende stappen kunnen zetten bij het bepalen van de implementatiestrategie. Deze stappen kunnen met een relatief geringe inspanning de werkwijze dichterbij het voorkeursmodel brengen of daar op voorbereiden:

- 1) Bij de bedrijfsvoeringskosten (met vaste dekking) niet alleen de overhead conform BBV standaard opnemen, maar ook de vaste kosten die nu in programma 1 en 2 zijn opgenomen (bijvoorbeeld wagenpark toezichthouders). Omgekeerd kunnen posten die nu onder bedrijfsvoeringskosten worden opgenomen maar eigenlijk onder programma 1 en 2 horen, daarnaartoe worden verplaatst, bijvoorbeeld de kosten voor juristen.
- 2) Ten aanzien van de robuustheidscriteria (3% opleidingsbudget, formatie voor BI en 1% innovatiebudget) is het opnemen in de begroting noodzakelijk.
- 3) Voor de systematiek van locatiegebonden taken en locatiebeprijzing zouden eerste stappen gezet kunnen worden door proef te draaien:
 - a. Labelen van de locaties in het locatiebestand met de locatietypen die zijn voorgesteld (zie paragraaf 4.4).¹⁴
 - b. Bepalen welke producten/uren onder de 'all-in' locatieprijzen vallen.¹⁴ Dit zijn niet alleen de huidige producten/kentallen, maar ook bijv. administratieve en juridische ondersteuning, beheer van registraties en piket.
 - c. Bepalen op basis van ervaringscijfers, beleidskeuzes en kentallen van de (verwachte) gemiddelde urenbesteding per locatie voor ieder van de locatietypen. Hiermee wordt ook inzichtelijk waar beleidskeuzes (nog) nodig zijn en/of ervaringscijfers/kentallen ontbreken of onvoldoende kwaliteit hebben.

¹⁴ De locatietypen en afbakening van producten/uren in 'all-in' locatieprijs zijn (nog) niet landelijk gestandaardiseerd. Indien landelijk van andere definities gebruik wordt gemaakt, is het mogelijk dat de berekening moet worden aangepast. Tijdens het proefdraaien wordt ervaring opgedaan, zodat op een later moment bij een overstap naar een andere financieringssysteem mogelijk nog een aanpassing kan worden gedaan.

- d. Bepalen van definitie van excessen: bepalen wanneer urenbestedingen niet in kentallen meegenomen worden.
- e. Bepalen van het gemiddelde uurtarief, al dan niet per locatietype.
- f. Bepalen van de locatieprijzen door per locatietype: gemiddelde uren * uurtarief.
- g. Doorrekening van de consequenties van de locatieprijzen per deelnemer (locatieprijzen * aantal locaties) en vergelijking met de huidige lumpsum inbreng.

Hiermee kan een goede inschatting gemaakt worden van de verschillen in kosten per deelnemer.

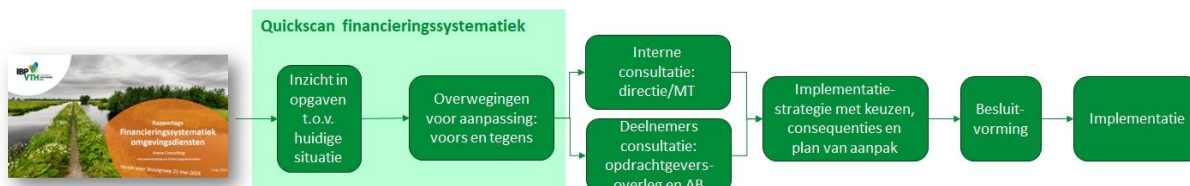
- 4) Voor de overige (niet locatie-gebonden en collectieve) taken zou het uitvoeringsprogramma regionaal versterkt kunnen worden door een meer generieke norm of ondergrens vast te leggen. Bijv. voor de VTH-taken voor mobiel puinbreken, asbest, ketentoezicht en vrije veld toezicht. Dit zou ook al binnen de lumpsum-methode kunnen worden geëffectueerd. Vervolgens zou hier een verdelingsmethode kunnen worden gesimuleerd, om zicht te krijgen in de verschillen die dit op zou leveren in kosten per deelnemer.
- 5) Overweging van diepgang in urenregistratie. In paragraaf 4.4 (locatiegebonden taken) en 5.4 (overige taken) is benoemd wat het minimale niveau van urenregistratie is. Voor de financieringssystematiek is dit
 - a. Voor de locatiegebonden taken de registratie van uren per locatietype.
 - b. Voor de taken die op begrotingsbasis worden afgerekend (waaronder ook de uren voor bedrijfsvoering) het niveau van het takenpakket (als geheel).
 - c. Voor de taken die op basis van feitelijke besteding worden afgerekend, het niveau van de deelnemer.

In deze paragrafen is ook onderbouwd dat de registratie op dit minimale niveau een groot aantal nadelen heeft, met name in de rapportage/verantwoording richting de deelnemers (voor rechtvaardige prijzen), het plannen/programmeren van werkzaamheden, het sturen op efficiency en het maken van afspraken over excessen met deelnemers.

Nadat de registratie van locaties en de kwaliteit van kentallen en ervaringscijfers op orde is, de beleidskeuzes zijn vastgelegd en op onderdelen is proefgedraaid (gesimuleerd), kan een volgende stap gezet worden voor besluitvorming over de ontwikkeling van de financieringssystematiek.

8.3 Vervolproces

Met de uitvoering van voorliggende quickscan heeft de omgevingsdienst inzicht gekregen in de opbrengsten (meerwaarde) van de systematiek, de keuzemogelijkheden en de consequenties van deze keuzen én de opgaven van de regio om de voorgestelde financieringssystematiek te implementeren. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de financiering van de bedrijfsvoering, locatiegebonden taken, overige taken en projecten.



De uitkomsten van de quickscan kunnen worden gebruikt voor overleggen binnen de directie/het management van de omgevingsdienst (interne consultatie) en overleggen met deelnemers (externe consultatie). Op basis van deze consultatie kan de implementatiestrategie worden bepaald. In de implementatiestrategie worden de keuzen onderbouwd, de consequenties in beeld gebracht én de aanpak voor de implementatie wordt beschreven.