

Notitie gezamenlijk algemeen bestuur

aan:	Gezamenlijk algemeen bestuur Eén omgevingsdienst Utrecht
van:	Stuurgroep Eén Omgevingsdienst Utrecht
opsteller:	Werkgroep Financiën
onderwerp:	Financieringssystematiek voor de ODU
t.b.v.:	Gezamenlijk AB d.d. 18 april 2025, agendapunt I-4b, II-2 en III-2
Bijlage(n):	Bijlage 1 - Power Point - Voorstel financieringssystematiek voor de ODU. Bijlage 2 - Uitwerking en opvolging uitgangspunten Fase 1. Bijlage 3 - Uitwerking wijzigingen financieringssystematiek voor deelnemersbijdrage (voorbeeld voor een ODRU-gemeente).

Doel:

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

Samenvatting

Doel van deze notitie is om het gezamenlijk AB te laten besluiten over de voorgestelde opzet van de financieringssystematiek voor de ODU. De twee trekkers van de werkgroep financiën (Annemarie Huisman en Marcel van Steijn) hebben samen met de leden van de werkgroep een voorstel gemaakt en deze is (op onderdelen of in geheel) besproken met diverse betrokken partijen (o.a. regievoerders, financieel experts, inhoudelijke deskundigen en twee stuurgroep leden).

Aan de werkgroep is gevraagd invulling te geven aan de volgende deelopdrachten:

- Verken de relevante uitgangspunten uit richtingsplan fase 1 en het IBP-VTH rapport
- Bepaal criteria waaraan de nieuwe financieringssystematiek dient te voldoen
- Bepaal welke type uren in het DVO/UVP komen en wat in de aanvullende opdrachten
- Beoordeel gevolgen van het besluit afrekening m.b.v. kengetallen
- Bepaal het uurtarievenbeleid (UVP, aanvullende opdrachten en projecten)
- Bepaal de kostencategorieën in de vaste bijdrage
- Onderzoek opties en bepaal verdeelsleutel vaste bijdrage

In de toelichting in deze notitie worden de belangrijkste onderdelen van de financieringssystematiek nader toegelicht.

Voorstel en gevraagd besluit

Het algemeen bestuur van de ODRU en het algemeen bestuur van RUD Utrecht wordt gevraagd:

1. In te stemmen met het hanteren van de voorgestelde financieringssystematiek in bijlage 1 ten behoeve van het opstellen van de ontwerpbegroting 2026 en de concept bijdrageverordening ODU.

Het betreft één besluit over het geheel van de financieringssystematiek omdat de onderdelen met elkaar samenhangen.

Belangrijke onderdelen van dit besluit zijn de volgende en deze worden nader toegelicht in onderdeel 'Toelichting' in deze notitie bij punt 1. 'Financieringssystematiek':

- a. Criteria waaraan de financieringssystematiek dient te voldoen
- b. Opzet variabele bijdrage
- c. Uurtarievenbeleid
- d. Opzet vaste bijdrage

De definitieve financieringssystematiek, ontwerpbegroting 2026 en de concept bijdrageverordening ODU zullen op 11 juli 2025 ter vaststelling worden aangeboden aan het gezamenlijke AB. De ontwerp begroting 2026 en de concept bijdrageverordening zullen vervolgens voor zienswijze aan de raden en staten worden aangeboden.

2. In te stemmen met de regels voor de urenafname 2026 in het kader van de eenmalige mogelijkheid om 5% afname-uren te reduceren, naar aanleiding van het addendum van 17 oktober 2024.

Toelichting op dit besluit staat in onderdeel 'Toelichting' in deze notitie bij punt 2. 'Ureninbreng'.

Bijdrage aan missie & visie

Een solide financiële basis is essentieel voor het succes van de ODU en draagt direct bij aan de missie en visie van de organisatie. De ontwikkelde evenwichtige financieringssystematiek draagt bij aan een gezonde financiële huishouding vanaf de start. De systematiek zorgt voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid, transparantie en vraagt ook solidariteit tussen de deelnemers. De focus van de integratie ligt op kwaliteitsverbetering in plaats van bezuinigingen. De systematiek zorgt voor een financiële structuur waarbij de ODU robuust georganiseerd is en de deelnemersbijdragen eerlijk verdeeld worden.

Bijdrage aan behoud of verbeteren kwaliteit

Zie hiervoor

Financiën

De financiële gevolgen worden komende tijd door de werkgroep Financiën verder uitgewerkt.

Juridische toets

Na vaststellen van de financieringssystematiek door het Gezamenlijk AB wordt de systematiek in een concept bijdrageverordening verwerkt. Deze staat op de agenda van het Gezamenlijke AB van 11 juli.

Communicatie

Volgens de gebruikelijke kanalen van het programma fase 2.

Medezeggenschap

Hierover vindt afstemming plaats met de Werkgroep HR.

Proces/vervolgstappen n.a.v. genomen besluit

In de routekaart 'Naar één omgevingsdienst in Utrecht' fase 2 is bepaald dat er voor de ODU een financieringssystematiek wordt vastgesteld. In deze notitie wordt een voorstel gedaan. De twee trekkers van de werkgroep financiën (Annemarie en Marcel) hebben samen met de leden van de werkgroep een voorstel gemaakt. Dit voorstel (of onderdelen daarvan) is in samenwerking met diverse partijen tot stand gekomen:

- Met de advies-/klankbordgroep Financieringssystematiek (regievoerders en financieel experts vanuit verschillende deelnemers);
 - Gezamenlijk RVO;
 - Werkgroepen zoals Core Business, gezamenlijk Belang en PDC;
 - Stuurgroep leden Has Bakker en Bas Lont.
-

De vervolgstappen van het genomen besluit zijn als volgt:

- De bijdrageverordening is de juridische uitwerking van de financieringssystematiek en wordt samen met ontwerpbegroting 2026 voor besluitvorming aan het Gezamenlijke AB van 11 juli voorgelegd. Tevens komt dan – indien nodig - het ingroeimodel/deelnemersbijdrage.
- Implementatie veranderingen voor ODRU medewerkers en deelnemers (communicatie en vereenvoudiging werkwijze/tools).

Na 1 januari 2026

- Verder verkennen stip op de horizon
- Uitwerken overheadsnormen

Toelichting

In het richtingsplan is bepaald dat het thema 'Financieel' gaat over: een gezonde financiële huishouding vanaf de start van de Omgevingsdienst Utrecht, een heldere en doelmatige financieringssystematiek, de focus op kwaliteit(sverbetering), gezamenlijke verantwoordelijkheid, en solidariteit in de organisatie en tussen de deelnemers. De deelnemers dragen een gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid voor de Omgevingsdienst Utrecht. De oprichting van de nieuwe dienst is daarbij niet geënt op bezuinigingen, maar op kwaliteit(sverbetering). Het is van cruciaal belang dat de financiële huishouding gezond is en blijft.

De werkgroep Financiën heeft de relevante uitgangspunten uit het richtingsplan fase 1 uitgewerkt en op basis daarvan, samen met de advies-/klankbordgroep, een financieringssystematiek ontwikkeld. Deze systematiek, zoals gepresenteerd in de presentatie in bijlage 1, is ontworpen om bij te dragen aan een financieel stabiele dienst. Daarnaast waarborgt zij een eerlijke verdeling van de deelnemersbijdragen en biedt zij transparantie in de financiële structuur. De werkgroep is van mening dat deze aanpak een solide basis legt voor een duurzame en evenwichtige financiering.

De uitwerking van de uitgangspunten, die voor het thema 'financieel' relevant is, zijn opgenomen in bijlage 2 van deze notitie. Verder is in dit kader van belang te benoemen dat de focus, vanwege de krappe tijdspanne, heeft gelegen op het gereed zijn voor 1 januari 2026. Het verder toewerken naar een stip op de horizon zal de komende jaren nog inzet vergen.

Hieronder volgt een toelichting op de twee te nemen besluiten.

1 Financieringssystematiek

Onderstaande paragrafen a t/m d bevatten de belangrijkste onderdelen uit het besluit:

a. Criteria waaraan de financieringssystematiek dient te voldoen

De criteria zijn gebaseerd op eerder onderzoek dat de ODRU heeft gedaan naar een nieuwe financieringssystematiek. De werkgroep Financiën heeft in samenwerking met diverse inhoudelijk betrokkenen deze criteria aangevuld waarbij ook gekeken is naar het IBP en komt tot de volgende set:

- Eerlijke verdeling: je betaalt wat je krijgt
- Transparant in producten, prestaties en prijzen (PDC)
- Efficiency bevorderen
- Effectiviteit bevorderen (of tenminste niet verhinderen)
- Begrijpelijke en simpele systematiek
- Beperkte administratieve lasten: balans zoeken
- Borgen van de continuïteit van de organisatie
- Ruimte voor ontwikkeling en innovatie¹

Bij het maken van keuzes zijn deze criteria meegenomen. In de slides in bijlage 1 is vermeld hoe deze criteria zijn verwerkt in de financieringssystematiek.

¹ Innovatie is één van de zes robuustheidscriteria IBP. Bij innovatie is van belang dat goed wordt bepaald wat het inhoudt en dat dit o.b.v. concrete plannen wordt beoordeeld en tevens jaarlijks vastgesteld.

b. Opzet variabele bijdrage

Het richtingsplan fase 1 kent voor financiën een belangrijk uitgangspunt, t.w. dat taken/uren die deelnemers langer dan drie jaar laten uitvoeren, binnen een thema/productgroep, structureel worden ondergebracht in de dienstverleningsovereenkomst (DVO). Dit heeft tot gevolg dat DVO is gelijk aan UVP en wat niet structureel is, komt in aanvullende opdrachten of projecten.

Omdat het DVO gelijk is aan het UVP komen de structurele uren van beide OD-en in het DVO. 'Balansuren' zijn momenteel nog uren bij de ODRU die meegenomen kunnen worden naar het volgend jaar (betreft nog geen omzet in de exploitatie maar is een balanspost, t.w. een verplichting aan de deelnemers). ODRU deelnemers gaan deze B-uren uitfasen.

Het richtingsplan fase 1 kent voor financiën een ander belangrijk uitgangspunt, t.w. in de PDC gedeelte van de variabele bijdrage van de deelnemers wordt afgerekend op werkelijke uren of met behulp van kengetallen. De ODRU werkt op dit moment niet met afrekening met behulp van kengetallen maar alleen op basis van werkelijke uren. De werkgroep Financiën heeft aan Programmadirectie en werkgroep PDC voorgesteld om alleen de kengetallen van RUD te gebruiken voor afrekening waar dat kan. In de 90% versie van de PDC voor 2026 zijn aan de standaardproducten kengetallen toegekend waarmee kan worden afgerekend (ca. 30% van 280 producten).

Voor de afrekening m.b.v. kengetallen is het van belang dat de gerealiseerde uren volledig worden verantwoord in het jaar waarop ze betrekking hebben (juiste en volledige omzetverantwoording). Hiervoor lijkt zaakgericht tijdschrijven vooralsnog de enige mogelijke optie. De ODRU schrijft momenteel voor de ITH producten niet meer zaakgericht doordat dit veel tijd van de medewerkers kostte en onvoldoende meerwaarde had. Zowel het afrekenen m.b.v. kengetallen als het weer starten met zaakgericht tijdschrijven zal de komende tijd het e.e.a. vergen van de ODRU. Positief is dat de RUD hier jarenlange ervaring mee heeft en hierbij kan ondersteunen. Verder zal het programma bekijken hoe dit goed gecommuniceerd gaat worden naar de ODRU medewerkers en hoe het werk wat hiervoor moet worden gedaan verlicht kan worden.

Bij forse overschrijding van het kengetal bij een zaak en indien deze voldoet aan bepaalde criteria, kan, na overleg met de opdrachtgever, deze zaak een 'aandachtslocatie' worden; het kengetal gaat van de zaak af en wordt als product zonder kengetal afgerekend.

Wanneer de realisatie het DVO/UVP onderschrijdt, wordt afgerekend op basis van de werkelijke uren. Dit is een andere werkwijze dan bij de ODRU nu wordt gehanteerd want daar zijn de DVO uren gegarandeerd. Wanneer er structureel sprake is van onderschrijding, wordt in overleg getreden met de deelnemers over een structurele oplossing.

c. Uurtarievenbeleid

Het richtingsplan fase 1 kent voor financiën zoals ook hierboven beschreven een belangrijk uitgangspunt, t.w. in het PDC gedeelte van de variabele bijdrage van de deelnemers wordt afgerekend op werkelijke uren of met kengetallen.

De volgende berekeningswijze geldt voor het DVO/UVP gedeelte in de variabele bijdrage van de deelnemers:

- PDC items mét kengetallen, t.w. PDC 2026 :
 - DVO/UVP: werkelijk aantal product x kengetal x UVP uurtarief
- PDC items zonder kengetallen, t.w. PDC 2026 :
 - DVO/UVP: werkelijk aantal uren x UVP uurtarief

Daarnaast zal er door de deelnemers worden gewerkt met aanvullende opdrachten. Ook hier is de werkwijze van de ODRU en de RUD verschillend. Werkgroep Financiën stelt voor om voorafgaand of tijdens het jaar aanvullende opdrachten te kunnen afsluiten. Deze opdrachten worden - omdat zij geen dekking geven voor de vaste kosten – minimaal verrekend met een opslag van 15% op het UVP uurtarief dan wel minimaal de verwachte inhuurkosten indien deze hoger zijn. Daarnaast zijn er projecten (buiten PDC) waarvoor individuele afspraken worden gemaakt (minimaal de verwachte inhuurkosten).

De volgende berekeningswijze geldt voor de aanvullende opdrachten in de variabele bijdrage van de deelnemers:

- PDC items mét kengetallen, t.w. PDC 2026:
 - Aanvullende opdrachten: werkelijk aantal product x kengetal x UVP uurtarief x opslag
- PDC items zonder kengetallen, t.w. PDC 2026:
 - Aanvullende Opdrachten: werkelijk aantal uren x UVP uurtarief x opslag
- Wat de opslag betreft geldt dat het uurtarief minimaal het UVP uurtarief plus 15% is of minimaal de verwachte inhuurkosten indien deze hoger zijn dan het berekende uurtarief inclusief opslag.

ODRU kent nu 1 integraal tarief voor UVP uren en 1 tarief voor aanvullende opdrachten t.w. integraal tarief maal de factor 1,1. RUD kent nu twee variabele tarieven voor HH en voor VV en meerdere tarieven voor aanvullende opdrachten.

De ODU werkt met één uurtarief voor het hele UVP. De aanvullende opdrachten en projecten kennen meerdere tarieven.

d. Opzet vaste bijdrage

De werkgroep Financiën is in samenwerking met werkgroep gezamenlijk belang tot een indeling gekomen voor welke kostencategorieën in de vaste bijdrage komen. De werkgroep Financiën heeft onderzoek gedaan naar wat een logische verdeelsleutel is die hierbij gehanteerd kan worden om de kosten te verdelen onder de deelnemers. Hierbij is gekeken naar wat de costdrivers zijn, d.w.z. welke factoren hebben invloed op de omvang van de vaste kosten.

De ODU hanteert de volgende kostenindeling en verdeelsleutel voor de vaste bijdrage:

Randvoorwaardelijke taken	Verdeelsleutel
1. Overhead ¹	DVO/UVU uren
2. Materiële kosten primair proces (o.a. VTH-software, wagenpark)	DVO/UVU uren
3. Nieuwe ontwikkelingen (n.t.b.)	
3a. Innovatie	DVO/UVU uren
3b. Ontwikkeling van medewerkers, processen & organisatie	DVO/UVU uren
4. Crisispiket/Milieuklachten; infrastructuur incl. cons. regeling	
4a. Groen en Blauw (zwemwatertelefoon)	PU
4b. Grijs (bv. asbest)	DVO/UVU uren
5. Afstemming & coördinatie regio	DVO/UVU uren
6. Onvoorzien	DVO/UVU uren

¹Het gaat hier om alle kosten bedrijfsvoering. We sluiten hierbij aan op de meest recente Notitie "Overhead van de commissie BBV" (december 2023).

De berekeningswijze van de vaste bijdrage is als volgt:

- Verrekening van begrote vaste kosten m.b.v. DVO/UVU uren als verdeelsleutel.
- Aanpassing vaste bijdrage wanneer bij herberekening per deelnemer blijkt dat de realisatie van het UVP plus aanvullende opdrachten in meer dan 10% afwijkt van het UVP.

2 Ureninbreng

In het kader van de eenmalige mogelijkheid om 5% uren te reduceren, zoals vastgesteld in het addendum van 17 oktober 2024, dienen regels te worden opgesteld voor de UVP-gesprekken tussen relatiemanagers of accounthouders met de opdrachtgevers. Voor deze gesprekken wordt voorgesteld de volgende regels te hanteren:

Regel: Alle uren die minder worden afgenomen in het UVP 2026 t.o.v. UVP 2025 tellen mee in de 5% afname.

Toelichting

- In het richtingsplan is onderscheid gemaakt in T-ow uren, T-uren en P-uren van de ODRU. T-ow uren mogen worden teruggetrokken. Voor RUD is de oude afspraak herhaald dat 15% van de bodemtaken kunnen worden verminderd. Alle urenverminderingen in het UVP, ongeacht welke categorie, tellen mee in de 5% grens.
- De ex-Wbb bodemtaken zitten in het UVP van de RUD-deelnemers. Om gelijke uitgangspunten te hebben wordt ODRU gemeenten geadviseerd deze uren ook op te nemen in het UVP 2026. Dit bevordert de solidariteit binnen de samenwerking van de eigenaren van de dienst.

Regel: Uren die structureel worden ingezet, dienen te worden opgenomen in het UVP.

Toelichting:

- Door structurele uren in het UVP op te nemen, kan de ODU hierop inspelen door vaste formatie aan te trekken. Dit leidt tot kostenvoordelen en een meer robuuste dienst.
- De regel is van toepassing op de inbreng van T-, T-ow- en P-uren van ODRU-deelnemers. Bij de RUD deelnemers is DVO al gelijk aan UVP.
- Hoe meer uren worden ingebracht, hoe eerlijker de vaste kosten worden verdeeld over de deelnemers. Dit bevordert de solidariteit binnen de samenwerking van de eigenaren van de dienst.

Regel: De collectieve urenafname van de deelnemers mag de bedrijfsvoering van de ODU niet onevenredig raken. Het eindoordeel hierover is aan de programmadirectie en stuurgroep.

Toelichting:

- Deze regel waarborgt dat strategische personeelsplanning en kostenbeheersing in lijn blijven met de taken van de ODU.
- Het verminderen van uren binnen de ODU-structuur moet zodanig uitpakken dat de continuïteit van de bedrijfsvoering niet in gevaar komt. Dit is met name van belang bij specialistische taken, waarbij een reductie in uren kan leiden tot overcapaciteit in fte's. Wanneer een specifieke expertise binnen de ODU onvoldoende wordt benut door collectieve vermindering van afname, kan dit resulteren in frictiekosten in 2026, waarvan de lasten uiteindelijk ook voor de deelnemers zijn.
- Urenafname op dezelfde producten kan ook in strijd komen met de IBP robuustheidscriteria voor wat een minimale capaciteit in FTE's betreft op een bepaalde taak.

Tot slot

Om de impact van de nieuwe financieringssysteem inzichtelijk te maken, is een voorbeeldberekening gemaakt voor een tweetal ODRU gemeenten, omdat de gevolgen voor de ODRU-gemeenten het grootst zijn. De berekeningen zijn gebaseerd op realistische aannames, waarbij de rudimentaire begroting 2026 uit fase 1 is gebruikt voor de kosten die in de vaste bijdrage vallen.

Uit de analyse blijkt dat de nieuwe financieringssysteem iets goedkoper uitvalt voor de gemeenten, zolang de realisatie inclusief aanvullende opdrachten niet meer dan 10% boven het UVP uitkomt. Indien deze grens wordt overschreden, kan de nieuwe systematiek achteraf leiden tot hogere kosten. Dit inzicht helpt bij het waarborgen van een realistische inbreng van UVP uren voor alle deelnemers. Zie bijlage 3 voor de berekeningen. We willen hierbij uitdrukkelijk benadrukken dat deze berekeningen o.b.v. inschattingen zijn gedaan.