



Regio Midden - en West Brabant

Businesscase RUD:

Grondvorm RUD Midden- en West Brabant:
juridische verankering, organisatiemodel en financiële
doorrekening op hoofdlijnen

Colofon

Ons kenmerk	2011-212-001
Datum	november 2011
Auteur	Marc van den Heuvel
Bijdrage	
Status	Definitief
	www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Kader	4
1.2	Achtergrond	5
1.3	Doelstelling van de businesscase	5
1.4	Aanpak	5
1.5	Leeswijzer	6
2.	Takenpakket	7
2.1	Uitgangspunten intentieverklaring	7
2.2	Basis van de basistaken	7
3.	Juridische verankering	10
3.1	Uitgangspunten intentieverklaring	10
3.2	Mogelijke vormen van de juridische verankering	10
3.3	Beoordeling van samenwerkingsvormen	12
3.4	Karakteristiek samenwerkingsvorm	13
3.5	Conclusies juridische verankering	18
4.	Organisatiemodel en inrichting	19
4.1	Uitgangspunten intentieverklaring	19
4.2	Organisatiemodellen	19
4.3	Toetsing organisatiemodellen aan eisen	20
4.4	Conclusie organisatiemodel	22
5.	Financiële doorrekening	23
5.1	Inleiding.....	23
5.2	Definities van kosten in de businesscase	23
5.3	Uitgangspunten financiële doorrekening	25
5.4	Spelregels voor financiële doorrekening	26
5.5	Financiële doorrekening: transitiekosten	26
5.6	Financiële doorrekening: desintegratie (doorlopende overhead)	28
5.7	Financiële doorrekening: structurele kosten	29
5.8	Vergelijking structurele kosten	31
5.9	Conclusies financiële doorrekening	32
6.	Kwaliteit	34
6.1	Inleiding.....	34
6.2	Level Playing Field	34
6.3	Input	34
6.4	Output en outcome.....	35

6.4	Kwaliteitssystemen	36
6.5	Conclusie	37
7.	Conclusies en adviezen	38
7.1	Algemeen	38
7.2	Juridische verankering	38
7.3	Organisatiemodel	39
7.4	Financiële doorrekening	39
7.5	Kwaliteit.....	41
	Bijlage 1: Onderbouwing juridische verankering	42
	Bijlage 2: Raming transitiekosten	47
	Bijlage 3: Opgaven kostprijs per formatieplaats	51

1. Inleiding

1.1 Kader

Mede naar aanleiding van een analyse van de commissie Mans ('De tijd is rijp, 2008') heeft het Kabinet in 2009 besloten tot de landelijke vorming van RUD's voor de uitvoering van VTH taken. Dit vanuit de observatie van versnippering in de uitvoering (500 uitvoerende instanties) en dat het lastig is om grip te krijgen op slecht naleefgedrag. Er is gekozen voor een proces met ruimte voor regionaal maatwerk binnen landelijke kaders. Het takenpakket van de samenwerking is vanuit het landelijke kader beperkt tot milieu. De landelijke afspraken gaan er van uit dat de RUD's op 1 januari 2013 operationeel zijn.

In Noord-Brabant is in 2009 een eerste verkenning naar de vorming van RUD's uitgevoerd. De resultaten zijn vastgelegd in de notitie 'Van Brabants Bont naar Brabants maatwerk'. Belangrijkste punten in en naar aanleiding van het rapport zijn om de uitvoering van VTH taken te bundelen in RUD's voor de bovenlokale opgaven (ketentoezicht) en de bedrijven met de grootste risico's. Enerzijds bekrachtigt Brabants Bont de landelijke kaders. Anderzijds brengt Brabants Bont een nuancering aan door het accent te leggen op de meest risicovolle bedrijven. Er is in het rapport een minimumpakket gedefinieerd om bij de RUD's onder te brengen dat minder omvangrijk is dan in de landelijke kaders. Overigens bevat 'Brabants maatwerk' een uitdrukkelijke stimulering om meer taken onder te brengen dan het minimumpakket.

Kort samengevat zijn er de volgende redenen voor de vorming van de RUD's en de bundeling van de uitvoering van VTH taken door provincie en gemeenten:

- Verminderen van de versnippering in de uitvoering van de VTH taken om eenduidiger en effectiever op te kunnen treden tegen slecht naleefgedrag.
- Versterken van de kritische massa en expertise en deskundigheid voor de taakuitvoering door het bundelen van personeel in één organisatie.
- Creëren van een 'level playing field' voor burgers en bedrijven met een gelijke benadering en behandeling.
- Een centraal punt met milieu informatie die de uitwisseling en afstemming verzorgt tussen bestuursrecht en strafrecht (politie, Openbaar Ministerie).

De RUD gaat niet gepaard met overdracht van bevoegdheden. De bevoegdheden blijven bij de bestuursorganen. Deze hebben wel de mogelijkheid om te mandateren naar de RUD.

1.2 Achtergrond

De partners (26 gemeenten, de provincie Noord-Brabant en de waterschappen¹) werken aan de oprichting van een RUD Midden en West Brabant op 1 januari 2013. De RUD (Regionale Uitvoerings Dienst) is verantwoordelijk voor de uitvoering van tenminste het basistakenpakket voor elke deelnemer met als uitgangspunt het rapport 'Van Brabants bont naar Brabants maatwerk' en de uitgangspunten die in de bestuurlijke intentieverklaring en de strategische verkenning voor de samenwerkingsorganisatie zijn vastgelegd.

Tot voor kort werkten de regio's afzonderlijk aan een RUD voor West-Brabant en voor Midden-Brabant. In het voorjaar van 2011 is besloten tot de vorming van één RUD. Om de gedeelde uitgangspunten en de toekomstige richting voor de RUD te bekrachtigen is een Bestuurlijke Intentieverklaring voorbereid met ondertekening door de besturen van alle partners. Dit markeert de omslag van 'verkennen' naar 'bouwen/inrichten' van de RUD.

1.3 Doelstelling van de businesscase

Deze businesscase bevat een uitwerking voor de juridische verankering en het organisatiemodel van de RUD en biedt op hoofdlijnen inzicht in de financiële consequenties. Het doel was om richtinggevende bestuurlijke uitspraken te doen en om daarna een verdere invulling en uitwerking te geven door het opstellen van een bedrijfsplan. Als basis voor de businesscase geldt de Bestuurlijke Intentieverklaring - met kostenneutraliteit als belangrijk uitgangspunt - en vastgestelde verkenningen en rapportages (zoals de strategische verkenning).

De businesscase is de basis voor de fase die gaat volgen: het opstellen van een bedrijfsplan, een inrichtingsplan en het aangaan van een juridische regeling voor oprichting van de RUD. Op basis van het bedrijfsplan maken de bestuursorganen van de deelnemers een meer definitieve keuze over het oprichten van de RUD.

1.4 Aanpak

Een businesscase is effectief als een beperkt aantal varianten worden afgewogen, het proces en resultaat bijdraagt aan besluitvorming en er een helder(er) eindbeeld door ontstaat. Een businesscase moet qua proces, aanpak en resultaat voldoen aan de verwachtingen. Zeker in de situatie waarin sprake is van een groot aantal partners die mogelijk andere afwegingen hanteren in de keuzes die ze maken.

Het doel van deze businesscase is richting te geven aan de grondvorm van de RUD met het organisatiemodel, juridische verankering en financiële implicaties op hoofdlijnen. De uitgevoerde verkenningen van de RUD-vorming geven aan de ene kant richting door het

¹ De Waterschappen willen afwachten met definitieve aansluiting tot na de oprichting van de RUD en zijn actief betrokken bij de verkenning en vorming van de samenwerkingsorganisatie.

vastleggen van de gedeelde uitgangspunten en laten aan de andere kant nog tal van opties en variabelen open. Het meenemen van tal van variabelen brengt het risico mee dat de businesscase onduidelijk wordt. In de aanpak is ervoor gekomen om het aantal variabelen en afhankelijkheden zoveel mogelijk te reduceren om complexe uitkomsten te voorkomen.

De volgende aanpak is gevolgd:

- Gebruikmaken van beschikbare gegevens en kennis (door de regio uitgevoerde onderzoeken naar RUD-vorming, landelijke kaders en modellen over juridische verankering kostenniveau, analyses van provincie, gemeenten, RMD).
- Inventariseren van informatie via vragenlijsten (intentie voor taakuitvoering door de RUD, inzet huidige taakuitvoering, kostprijs van formatie).
- Verdiepingsgesprekken met vertegenwoordigers van provincie, gemeenten, en RMD over juridische verankering en financiële doorrekening.
- Bijeenkomsten met alle of een vertegenwoordiging van de deelnemers via de begeleidingsgroep, VTH managers, bestuurlijke regiegroep en gemeentesecretarissen om analyses en voorstellen te bespreken.

1.5 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bevat een korte beschrijving van het takenpakket dat provincie en gemeenten willen onderbrengen bij de RUD. In hoofdstuk 3 is een analyse en voorstel opgenomen voor de juridische verankering van de RUD. Het voorgestelde organisatiemodel en de inrichting ervan komt aan bod in hoofdstuk 4. De financiële doorrekening staat in hoofdstuk 5. Daarin worden de aanloopkosten en exploitatiekosten van de RUD uitgewerkt. In hoofdstuk 6 staan de conclusies.

Er is een aparte notitie opgesteld met het plan van aanpak voor de verdere vorming van de RUD in de periode 1 oktober 2012 - 1 januari 2013.

2. Takenpakket

2.1 Uitgangspunten intentieverklaring

In de bestuurlijke intentieverklaring is het volgende vastgelegd over het takenpakket:

- De gemeenten en de provincie hebben aangegeven welke taken zij wensen over te dragen aan de RUD en dit is minimaal het basistakenpakket zoals is vastgelegd in het rapport "Van Brabants bont naar Brabants maatwerk".
- Het basistakenpakket bestaat uit:
 - o ketentoezicht op grond, bouwstoffen (inclusief asbest) en afval
 - o vergunningverlening, toezicht en voorbereiden handhaving voor milieuactiviteiten van de Wabo voor bedrijven waarop BRZO en IPPC van toepassing is en voor bedrijven waarvoor de provincie voor 1-10-2010 bevoegd was (de zogenaamde VVGB-bedrijven)
- De RUD biedt de mogelijkheid aan deelnemers om de uitvoering te verzorgen van overige VTH Wabo taken en VTH taken op het gebied van de leefomgeving (zoals onderdelen uit de Algemene Plaatselijke Verordening). De RUD wordt zodanig ingericht dat deze in staat is om deze verzoektaken uit te voeren.

Het landelijke kader RUD vorming en de berichtgeving van de staatssecretaris vermeldt dat een basistakenpakket door provincies en gemeenten wordt ingebracht dat aansluit op de afspraken en uitwerking van de zogenaamde 'package deal'. Dit is een basistakenpakket dat verder reikt dan het pakket dat in 'Brabant maatwerk' als verplichtend geldt. Overigens is opgenomen dat partijen worden gestimuleerd om meer taken uit te laten voeren door de RUD dan het verplichtend pakket.

2.2 Basis van de basistaken

De omvang van de RUD wordt bepaald door de definitie van het basistakenpakket ('brabants maatwerk' versus 'landelijk') en de mate waarin deelnemers verzoektaken laten uitvoeren door de RUD. Er is discussie met de staatssecretaris over het minimale pakket voor Brabantse RUD's. De staatssecretaris houdt vast aan het landelijke basistakenpakket, het rapport 'van Brabants bont naar Brabants maatwerk' is steeds de minimale basis geweest voor de RUD vorming in Midden en West.

Voor de provincie maakt 'Brabants maatwerk of landelijk' geen verschil voor taken die overgaan naar de RUD. De provincie heeft de intentie uitgesproken om een breed takenpakket (alle VTH taken) over te dragen naar de RUD.

Voor gemeenten is de intentie als volgt (peildatum september 2011):

Taakonderdelen	Brabants maatwerk	Landelijk basistaken	VTH Milieutaken
Ketentoezicht	X	X	X
VTH Milieu voor bedrijven:			
- BRZO	X	X	X
- IPPC	X	X	X
- Provinciale bedrijven (VVGB)	X	X	X
- Vergunningplicht Milieu		X	X
- Meldingsplicht Milieu, aangewezen bedrijfspategorieën		X	X
- Meldingsplicht milieu			X
Indicatie formatie bij gemeenten	5-10%	70-80%	100%
Intentie van gemeenten	6+9 Breda Dongen <i>*naast minimumpakket worden ook verzoektaken (specialismen) ondergebracht</i> Etten-Leur Goirle Steenbergen <i>**minimumpakket maar intentie om meer te doen na helderheid structuur en kosten RUD.</i> Tilburg Baarle-Nassau* Drimmelen* Oisterwijk* Werkendam* Zundert* Waalwijk* Woudrichem* Hilvarenbeek** Loon op Zand**		11 Roosendaal Bergen op Zoom Rucphen Halderberge Alphen-Chaam Aalburg Geertruidenberg Moerdijk Oosterhout Woensdrecht Gilze en rijen

Tabel 1: Takenvergelijking en intentie gemeenten, peildatum september 2011

De bovenstaande intentie is uitgesproken door de gemeenten. Daarbij is er een aantal gemeenten die hun definitieve keuze maakt op het moment dat er volledig inzicht is in de mogelijke meerwaarde van de RUD op het gebied van kosten en kwaliteit. In de periode tot en met december maken de gemeenten een definitieve keuze van het takenpakket dat zij onderbrengen bij de RUD.

Het landelijke basistakenpakket betekent dat VTH Milieutaken van alle vergunningplichtige bedrijven en voor aangewezen bedrijfscategorieën meldingplichtige bedrijven door de RUD worden uitgevoerd. Onderstaande tabel bevat de bedrijfsaantallen. Het aantal meldingplichtige inrichtingen onder het landelijke basistakenpakket zijn niet bekend.

Aantal bedrijven	Brabants maatwerk	Totaal
VTH Milieu voor bedrijven:		
- BRZO en/of IPPC gemeentelijk	234	234
- Provinciale bedrijven (BRZO, IPPC en VVGB)	388	388
- Vergunningplicht Milieu		Circa 4.700 (z��er hoge opgave enkele gemeenten)
- Meldingsplicht Milieu		Circa 14.000 (opgave 23 gemeenten)

Tabel 2: Bedrijfsaantallen

De tabel geeft een indicatie van de huidige formatie inzet op basis van de feitelijke situatie.

<u>Indicatie</u> huidige formatie	Brabants maatwerk	VTH Milieutaken (exclusief integrale specialismen)
<u>Totaal</u>	<u>85 fte</u>	<u>157 fte</u>
- Ketentoezicht	17 fte	17 fte
VTH voor		
- BRZO en/of IPPC gemeentelijk	23 fte	23 fte
- Provinciale bedrijven (BRZO, IPPC en VVGB)	45 fte	45 fte
- VTH Milieu: provincie en gemeenten		72 fte

Tabel 3: Huidige formatie inzet

Uit analyse in andere RUD regio's leiden we af dat het landelijke basistakenpakket gaat om circa 80% van de formatie voor VTH Milieutaken. Dit komt voor de regio Midden en West op circa 110 fte voor VTH taken. Het landelijke basistakenpakket is in totaal circa 125-130 fte (Ketentoezicht + VTH Milieutaken).

3. Juridische verankering

3.1 Uitgangspunten intentieverklaring

Ten aanzien van de juridische verankering is in de intentieverklaring opgenomen:

- De provincie Noord-Brabant en de 26 gemeenten in de regio West- en Midden-Brabant vormen samen de RUD West- en Midden-Brabant.
- De deelnemers aan de RUD hebben in meerderheid geen bezwaar tegen deelname aan een Wgr-constructie, maar pas nadat gezocht is naar alternatief en/of een invulling van de WGR die voor alle partijen acceptabel is.

Het landelijke kader voor de RUD-vorming geeft aan om te kiezen voor het oprichten van een Openbaar Lichaam onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Het is mogelijk om van dit landelijke kader af te wijken als alle partijen voorstander zijn van een andere juridische verankering en dit voldoende is onderbouwd.

Binnen het Programma Uitvoering met Ambitie van de rijksoverheid wordt gewerkt aan een model-gemeenschappelijke regeling die toegesneden is op een beleidsarm en 'slank' openbaar lichaam. Daarnaast werkt de minister Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een voorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) met het doel om de werking van publiekrechtelijke samenwerking tussen decentrale overheden beter te faciliteren door introductie van een "lichtere" bestuurlijke samenwerkingsvorm met rechtspersoonlijkheid. Deze nieuwe samenwerkingsvorm zou bij uitstek geschikt moeten zijn voor gemeenschappelijke regelingen voor uitvoerende taken zoals de RUD.

De voorgestelde wijziging van de Wgr is 12 september 2011 bekend geworden en nog niet meegenomen in deze rapportage. In deze rapportage is het principe gevolgd dat eerst wordt bepaald welke vorm en invulling wenselijk en acceptabel is voor de RUD Midden en West Brabant en dat vervolgens wordt beoordeeld hoe deze is in te passen in de mogelijkheden die de wetgever biedt.

We zullen de adviezen in deze rapportage nog toetsen op de voorgestelde wijziging van de Wgr. Inmiddels is bekend dat deze wijziging pas over enkele jaren van kracht is en geen betekenis heeft voor de RUD die op 1-1-2013 operationeel dient te zijn.

3.2 Mogelijke vormen van de juridische verankering

De juridische verankering van de RUD kan op basis van een publiekrechtelijke en een privaatrechtelijke vorm. De volgende varianten zijn denkbaar:

Publiekrechtelijke samenwerkingsvorm:1) *Openbaar Lichaam*

Bezit rechtspersoonlijkheid en kan zelfstandig functioneren in het maatschappelijk verkeer. Deelnemende gemeenten en provincie kunnen taken en eventueel bevoegdheden overdragen. Het openbaar lichaam oefent de taken en verantwoordelijkheden onder eigen verantwoordelijkheid uit.

2) *Gemeenschappelijk Orgaan*

Oprichting van een gezamenlijk bestuursorgaan waaraan (beschikkings)bevoegdheden zijn overgedragen. Geen rechtspersoon. Eén van de partners richt een bestuur voor op voor de aansturing van gemeenschappelijke activiteiten. Het gemeenschappelijk orgaan oefent de taken en verantwoordelijkheden onder eigen verantwoordelijkheid uit.

3) *Centrumconstructie*

Eén van de samenwerkende partijen oefent bepaalde bevoegdheden uit namens partijen. Het bestuursorgaan van de centrumpartij oefent de bevoegdheden uit namens deelnemers.

4) *Lichte gemeentelijke regeling*

In een publiekrechtelijke overeenkomst (convenant, bestuursovereenkomst) leggen de deelnemers hun onderlinge afspraken vast. De regeling biedt geen basis voor delegatie of mandaat. Het is feitelijk een afspraak tussen bestuursorganen.

5) *Zelfstandig Bestuur Orgaan*

Een ZBO wordt ingesteld bij wet. De wet bepaalt wat de taken en bevoegdheden van het bestuursorgaan zijn en hoe het orgaan wordt samengesteld.

Privaatrechtelijke samenwerkingsvorm:6) *Vennootschap (NV of BV)*

BV en NV zijn rechtspersonen waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld. Aandelen van een NV zijn vrij verhandelbaar en van een BV niet. Vennootschappen hebben een bestuur, algemene vergadering van aandeelhouders en eventueel raad van commissarissen.

7) *Stichting*

Een stichting is een rechtspersoon met een bestuur maar geen controlerend mechanisme in de vorm van een vergadering van aandeelhouders of leden. Wel kan een raad van toezicht worden ingesteld. Een stichting wordt opgericht om met een vermogen een doel te

realiseren; in de statuten staat vermeld welk doel dat is. De sturingsmogelijkheden zijn beperkt, mede omdat overheidsinstanties in beginsel niet deelnemen aan het bestuur.

3.3 Beoordeling van samenwerkingsvormen

Voor de RUD gelden criteria waar een te kiezen samenwerkingsvorm aan dient te voldoen. De samenwerkingsvormen zijn aan deze criteria getoetst. Deze toetsing is gebaseerd op een analyse van een provinciale werkgroep en vergeleken en aangevuld met landelijke analyses van samenwerkingsvormen door het Programma Uitvoering met Ambitie.

De criteria zijn:

- Rechtspersoon om overheveling van personeel mogelijk te maken en om zelfstandig op te kunnen treden.
- Continuïteit op lange termijn: een financieel gezonde organisatie met een takenpakket dat continuïteit garandeert voor de lange termijn.
- Aansturing/uniformiteit: mogelijkheid van efficiënt opdrachtgeverschap door een rechtsvorm die uniform kan functioneren voor de deelnemers.
- Flexibel: Mogelijkheid om om te gaan met budgetaanpassingen en taakveranderingen die de deelnemers wensen.
- Inbreng mogelijk van provinciale en gemeentelijke taken
- Verantwoording: Goede beheersstructuur voor eigenaren en opdrachtgever met duidelijke aanspreekbaarheid en verantwoordingsplicht
- Betrokkenheid: Het bevoegd gezag maakt deel uit van de samenwerkingsvorm en neemt een besluitvormende positie in.

De beoordeling levert het volgende beeld (toelichting op de beoordeling staat in bijlage 1):

Criteria	Publiekrechtelijk				Privaatrechtelijk		
	Openbaar lichaam	Gemeen-schappelijk orgaan	Centrum-constructie	Lichte regeling	Zelfstandig bestuurs-orgaan	Vennoot-schap	Stichting
1) rechtspersoon	+	-	+	-	+	+	+
2) continuïteit	+	+	-	-	+	+	+
3) aansturing	+	+	-	+	+	-	-
4) flexibel	+	+	-	-	-	+	+
5) inbreng	+	+	+	+	+	+	+
6) verantwoording	+	+	-	-	-	-	-
7) betrokkenheid bevoegd gezag	+	+	-	+	-	-	-

Tabel 5: Beoordeling van mogelijkheden juridische verankering

Uit de analyse blijkt geen alternatief dat beter geschikt is dan een Openbaar Lichaam. Dit is op zich niet verassend, omdat deze vorm bedoeld is voor het gezamenlijk uitvoeren van uitvoeringstaken door overheidsorganisaties.

Het advies is dat de RUD een juridische entiteit wordt in de vorm van een Openbaar Lichaam onder een gemeenschappelijke regeling. Dit biedt de beste kansen voor het samen bouwen en verantwoording dragen voor een gezamenlijke taakuitvoering.

Het advies is om een functionele gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Dat wil zeggen een regeling die specifiek wordt opgericht om een uitvoeringsdienst te vormen voor de VTH taken. Het advies is daarmee om niet te opteren om de uitvoeringsdienst onder te brengen bij een bestaande gemeenschappelijke regeling. Een functionele GR biedt de minste bestuurlijke drukte en de meest heldere bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Er is ook nagegaan of het aantrekkelijk is een mengvorm van juridische mogelijkheden te kiezen. Bijvoorbeeld Openbaar Lichaam voor basistaken en andere vorm (privaatrechtelijk) voor verzoektaken. Dit is geen aantrekkelijk vorm. Het leidt tot een complex stelsel.

3.4 Karakteristiek samenwerkingsvorm

Om een idee te krijgen over de manier waarop de gemeenschappelijke regeling kan werken voor de RUD volgt een karakteristiek. De beschrijving gaat uit van een situatie zoals die zich feitelijk na 1 januari 2013 zou kunnen voordoen. Dat betekent dat er keuzes zijn gemaakt waarover nog besluiten moeten worden genomen.

Doel en taken

In de gemeenschappelijke regeling is als operationeel doel vastgelegd: 'de gemeenten in Midden- en West-Brabant en de provincie Noord-Brabant ondersteunen bij de uitvoering van hun taken op het gebied van het omgevingsrecht'.

De RUD voert twee type taken uit: basistaken en verzoektaken. De basistaken vormen een vaste set van milieutaken die voor alle deelnemers worden uitgevoerd. De verzoektaken hebben betrekking op individuele wensen van de deelnemers om milieugerelateerde taken, Wabo-taken of bredere taken voor de leefomgeving (APV, groene wetgeving) uit te laten voeren door de RUD.

Gemeenschappelijke regeling van colleges

De gekozen rechtsvorm van de RUD is een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De door de RUD uit te voeren basistaken betreffen vergunningverlening, toezicht en het voorbereiden van handhaving. Bij wet is het verlenen

van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven van de gestelde regels een bevoegdheid die ligt bij het college van burgemeester en wethouders c.q. het college van gedeputeerde staten. Om deze reden is de gemeenschappelijke regeling aangegaan door de colleges van de deelnemers.

Bevoegdheden

De RUD heeft geen bevoegdheden van de colleges van burgemeester en wethouders of het college van Gedeputeerde Staten die aan deze colleges zijn toegekend krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht². Besluiten over de toepassing van dwangmiddelen (dwangsom of bestuursdwang) zijn niet aan de directeur RUD gemandateerd.

De directeur van de RUD is namens het Algemeen Bestuur van de RUD bevoegd om met het Openbaar Ministerie en de politie een handhavingarrangement aan te gaan. Dit houdt in dat de RUD de ruimte heeft om de handhavingstrategie vast te stellen en om afspraken te maken over de uitwisseling van informatie. De drie RUD's in Noord-Brabant stellen gezamenlijk een handhavingstrategie vast die in de plaats komt van de huidige bestuursovereenkomst milieuhandhaving waarop onder andere de Seph's zijn gebaseerd.

Rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeenschappelijke regeling

De 26 gemeenten en de provincie zijn de eigenaren van de RUD. Daarnaast zijn zij opdrachtgever en afnemer van diensten van de RUD. Dat betekent dat de betrokken partners meerdere rollen vervullen. De uitwerking van deze rollen en de onderlinge verhoudingen verdienen nog nadere uitwerking. Hierna volgt een beschrijving op hoofdlijnen van de mogelijke invulling van de rollen.

1) *Verantwoordelijkheid als eigenaar: beheer gemeenschappelijke regeling*

De te vormen gemeenschappelijke regeling RUD Midden- en West-Brabant wordt bestuurd door een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur. Een veelgenoemd punt bij een gemeenschappelijke regeling (zeker als het gaat om een groot aantal partijen) is dat het bestuur veel aansturende en controlerende verantwoordelijkheden heeft en dat de zeggenschap van een individuele eigenaar door middel van vertegenwoordiging in het bestuur als beperkt wordt gezien (een punt zoals de uitwerking van de stemverhoudingen verdient aandacht in het bedrijfsplan). Om deze reden wordt de gemeenschappelijke regeling zo ingericht dat er mogelijkheden worden geboden om beheerstaken van en uit

² De colleges kunnen bevoegdheden mandateren aan de directeur RUD. Dit mandaat kan betrekking hebben op het verlenen van vergunningen (enkelvoudige milieuvergunning binnen de Wabo of voor zover de RUD als verzoektaak de hele omgevingsvergunning behandelt), het behandelen van meldingen Wm en aanschrijven van bedrijven naar aanleiding van een controle.

het algemeen en dagelijks bestuur neer te leggen bij een ambtelijke vertegenwoordiging van de eigenaren.

Dit kan leiden tot de volgende rollen:

Algemeen Bestuur: In zijn algemeenheid is het algemeen bestuur verantwoordelijk voor het beheer van de RUD. Het AB bepaalt het uitvoeringsbeleid van de RUD en stelt de begroting en het jaarverslag vast. Het algemeen bestuur wordt gevormd door één lid van elk college van de deelnemers. Dit is in de praktijk de bestuurder die milieu c.q. het omgevingsrecht in portefeuille heeft. Voor de bestuurder is de RUD een uitvoeringsorganisatie ter realisatie van beleidsdoelen.

Dagelijks Bestuur: Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit de leden van het algemeen bestuur. Om reden van doelmatigheid draagt het AB een aantal beheersbevoegdheden over aan het dagelijks bestuur. Het dagelijks bestuur is verantwoordelijk voor het operationele beheer van de RUD. Dat houdt onder andere in dat het dagelijks bestuur de rol van werkgever vervult en uitvoering geeft aan het beleid dat door het algemeen bestuur is vastgesteld. Het dagelijks bestuur wordt actief geïnformeerd door de directie over zaken met betrekking tot de exploitatie en op financieel, organisatorisch en personeelsgebied. Binnen het DB is een portefeuillevdeling aangebracht waarbij portefeuillehouders (bijvoorbeeld financiën en personeel) bevoegdheden van het dagelijks bestuur uitoefenen.

Ambtelijke vertegenwoordiging: De gemeenschappelijke regeling is in essentie een uitvoeringsorganisatie die functioneert als een back-office van de deelnemers voor de uitvoering van opgedragen taken. Om een goede sturing, beheersing en verantwoording mogelijk te maken én om de bestuurlijke drukte te reduceren is er een ambtelijke vertegenwoordiging van de eigenaren die beheerstaken in opdracht van het DB uitoefent.

De ambtelijke vertegenwoordiging kan bestaan uit (een vertegenwoordiging van) gemeentesecretarissen en VTH managers die onderdelen voor rekening nemen zoals: werkgeverschap (ontwikkeling en opleiding personeel, aannamebeleid, beoordeling directie), koers en strategie (inhoudelijke richting), operationeel uitvoeringsbeleid (werkprocessen, uniformiteit versus maatwerk).

College van B&W/Gedeputeerde Staten:

Gaan de gemeenschappelijke regeling aan, stellen het takenpakket vast en de middelen die gemoeid zijn met de taakuitvoering en kunnen voorstellen doen over de wijziging en de opheffing van de regeling. Ze wijzen hun vertegenwoordiger aan in het AB en zorgen dat hun vertegenwoordiger kan voldoen aan de informatie- en verantwoordingsplicht aan

gemeenteraad/PS. Het college en GS geven in de paragraaf verbonden partijen in de gemeentebegroting en jaarrekening informatie over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling.

Gemeenteraad/Provinciale Staten: De raden kunnen op de ontwerpbegroting (of begrotingswijziging) zienswijzen inbrengen. De raden doen dat om te beoordelen of de gemeenschappelijke regeling voor de gemeente risico's inhoudt. De raden beoordelen de begroting van de RUD op aspecten als: heeft de RUD zich gehouden aan de spelregels bij het opstellen van de begroting, is de continuïteit van de RUD gewaarborgd, functioneert de RUD zoals de deelnemers dat verwachten, zijn de risico's goed in beeld gebracht en zijn er voldoende maatregelen genomen om die risico's te voorkomen of te beperken?

2) Verantwoordelijkheid als opdrachtgever: sturen op doelrealisatie

De gemeenschappelijke regeling functioneert binnen het duale stelsel. Dat stelt eisen aan de rollen van het college (GS) en de raad (PS).

College/Gedeputeerde Staten: Geeft uitvoering binnen door de raad vastgelegde financiële kaders (programmabegroting). Het is aan het college om te organiseren of het budget geheel of gedeeltelijk wordt besteed aan taakuitvoering door de RUD. Het college bepaalt als opdrachtgever, vanuit het belang om de eigen doelen te realiseren, welke omvang de taakuitvoering door de RUD heeft. Dit vormt voor de RUD de input voor de opstelling van de begroting. Het college toetst of de prestaties overeenkomen met de afgesproken programmering. Het college legt over de uitvoering verantwoording af aan de raad.

Raad/Provinciale Staten: De raad van een gemeente (en Provinciale Staten) hebben het budgetrecht via het vaststellen van de begroting. De raad stelt de financiële (en meestal ook beleidsmatige) kaders vast waarbinnen het college haar taken uitvoert. De raad bepaalt hoeveel budget er naar de programmabegroting gaat (voor de RUD is relevant het deel voor milieu c.q. voor het omgevingsrecht). De raad stelt conform artikel 4.20 en 4.21 van de Wet milieubeheer tevens het milieuprogramma en milieuverslag vast. Het college bereidt beiden voor.

Ambtelijke vertegenwoordiging:

De VTH managers van de provincie/gemeenten (of een vertegenwoordiging van VTH managers) fungeert als collectief inhoudelijk opdrachtgever naar de gemeenschappelijke regeling. Dit is naast het operationele contractbeheer dat elke deelnemer zelfstandig doet. Het collectieve opdrachtgeverschap bestaat uit een/meerdere klankbordgroep(en) tussen directie RUD en VTH managers en kan gaan over zaken zoals:

- ICT (visie op informatisering, aansluiting op ontwikkelingen bij eigenaren)

- Operationeel functioneren (focusgroepen rondom ketentoezicht, agrarische bedrijven, procesindustrie, etc)
- Kwaliteitsborging en kwaliteitsontwikkeling

Op deze manier is er voldoende operationele binding vanuit de eigenaren met de gemeenschappelijke regeling.

RUD maakt één totaalbegroting en twee programmabegrotingen: voor basistaken en verzoektaken

De RUD geeft uitvoering aan de basistaken en verzoektaken. Alle deelnemers laten de basistaken uitvoeren door de RUD. Het gaat om een vastomlijnd takenpakket. Bij de verzoektaken is dit niet het geval. Het staat de deelnemers vrij om verzoektaken door de RUD te laten uitvoeren. De aard en omvang van verzoektaken verschilt aanzienlijk tussen de deelnemers (op basis van de bestuurlijk/ambtelijk uitgesproken intentie om de RUD verzoektaken te laten uitvoeren).

Voor de RUD is het risicoprofiel van de basistaken zeer gering. De totale omvang is (binnen marges voor onvoorziene gebeurtenissen) planbaar en voorspelbaar. Het risico bij de verzoektaken is groter, omdat de deelnemers meer vrijheid hebben om daarin te variëren en omdat het gaat om inhoudelijk brede en uiteenlopende taken.

Vanwege de verschillen in het afnemen van verzoektaken tussen de deelnemers en het verschil in risicoprofiel tussen basistaken en verzoektaken wordt een systeem toegepast van een gescheiden financiële sturing en verantwoording tussen basistaken en verzoektaken. De RUD maakt één totaalbegroting en twee programmabegrotingen: een voor de basistaken en een voor de verzoektaken. Elk programma kent een eigen jaarverslag (incl. jaarrekening) en aparte vereffening van het exploitatieresultaat met de deelnemers.

De uitvoering van basistaken wordt vergoed door outputfinanciering. Per deelnemer krijgt de RUD een jaarlijks budget voor de uitvoering van afgesproken prestaties. Daardoor ervaart de RUD de prikkel om per deelnemer de afgesproken prestaties te leveren en om binnen het budget te blijven. Kortom, om bij de uitvoering zo efficiënt mogelijk te werken. Er zijn afspraken gemaakt over gevolgen van meer- en minderwerk (voor de deelnemers en de RUD is bijvoorbeeld het aantal vergunningen per jaar niet beïnvloedbaar). Verder is een zeer beperkt budgetegaliseringsfonds voor de basistaken ingevoerd met een vastgelegd maximum. Het exploitatieresultaat wordt verrekend met de deelnemers op basis van de omzet van de basistaken.

De verzoektaken worden door de opdrachtgevers van die taken betaald op basis van het principe uren maal tarief. Elke opdrachtgever ontvangt daarvoor een factuur met gemaakte kosten. Bij een meer structurele afname van verzoektaken is outputfinanciering mogelijk. Om de financiële risico's van fluctuaties af te dekken is voor de verzoektaken een weerstandsvermogen opgebouwd met een maximum. Het exploitatieresultaat wordt verrekend met de deelnemers op basis van de omzet van verzoektaken.

3.5 Conclusies juridische verankering

De publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn beoordeeld aan de hand van criteria. Uit deze beoordeling volgt dat een Openbaar Lichaam onder de Wet gemeenschappelijke regelingen het meest geschikt is.

Het advies is om de RUD Midden en West Brabant op te richten als een Openbaar Lichaam onder een functionele gemeenschappelijke regeling die wordt aangegaan door de colleges van gemeenten en Gedeputeerde Staten van de provincie.

Binnen een gemeenschappelijk regeling is sprake van een rolverdeling tussen bestuur van de regeling (AB, DB) en de besturen die functioneren als eigenaar of opdrachtgever (college (GS) en raad (PS)). Het advies is om de rollen van eigenaar en opdrachtgever in de gemeenschappelijke regeling zo in te vullen dat voldoende grip is gewaarborgd op kosten, prestaties, operationeel functioneren, kwaliteit en dienstverlening.

Nog uit te werken mogelijkheden zijn:

- Opstellen van één totaalbegroting en twee programmabegrotingen. De twee programmabegrotingen borgen een scheiding van financiële risico's en financiële verrekening en betreffen:
 - o basistaken (alle deelnemers laten deze uitvoeren door de RUD)
 - o verzoektaken
- Een ambtelijke vertegenwoordiging een nader uit te werken rol te geven als eigenaar en opdrachtgever. In de rol als eigenaar kan de ambtelijke vertegenwoordiging nog te benoemen beheerstaken overnemen van het Dagelijks Bestuur. Een ambtelijke vertegenwoordiging kan optreden als collectief opdrachtgevers richting de gemeenschappelijke regeling op inhoudelijke uitvoeringsaspecten van de RUD.

4. Organisatiemodel en inrichting

4.1 Uitgangspunten intentieverklaring

Ten aanzien van het organisatiemodel is in de intentieverklaring opgenomen:

- Oprichting van de RUD Midden en West-Brabant op 1 januari 2013.
- De RMD gaat geheel op in de RUD.
- Op basis van de businesscase worden besluiten genomen over de grondvorm van de RUD-organisatie. Van twee organisatiemodellen wordt een businesscase opgesteld: de klassieke uitvoeringsorganisatie (met en zonder decentrale werkstations) en de netwerkorganisatie.
- Bij de inrichting van de uitvoeringsorganisatie maximaal gebruikmaken van bestaande voorzieningen, uitvoeringscapaciteit en expertise bij deelnemers om zoveel als mogelijk de transitiekosten en eventuele frictiekosten te beperken.

4.2 Organisatiemodellen

De volgende vier organisatiemodellen zijn denkbaar voor de inrichting van de RUD:

- 1) Uitvoeringsdienst met centrale locatie en met 2 of meerdere locaties
- 2) Netwerkorganisatie
- 3) Uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken

We geven een korte kenschets van de vier modellen

Uitvoeringsdienst

- Eén organisatie met een bestuur en uitvoeringsorganisatie waar taken en middelen/formatie zijn ondergebracht. De organisatie fungeert als juridische, financiële en personele eenheid.
- Directie is verantwoordelijk voor aansturing taakuitvoering en HRM
- Medewerkers zijn in dienst
- Centrale huisvesting

Netwerkorganisatie

- Eén organisatievorm die bestaat uit een netwerk van provincie en gemeenten met onderlinge uitwisseling van middelen/formatie voor de taakuitvoering.
- Centrale sturingseenheid die zorgt voor koppeling tussen vraag (uitvoering taken) en aanbod (capaciteit en deskundigheid) tussen provincie en gemeenten
- Aansturing op HRM door werkgever (provincie en gemeenten). Aansturing op taakuitvoering (deels) vanuit de centrale directie van de netwerkorganisatie
- Medewerkers in dienst van provincie / gemeenten
- Huisvesting is decentraal bij provincie en gemeenten.

Uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken

- Eén organisatie met een bestuur en uitvoeringsorganisatie waar taken en middelen/formatie zijn ondergebracht. De organisatie fungeert als juridische, financiële en personele eenheid.
- Eenheid van leiding op taakuitvoering en hrm
- Medewerkers zijn in dienst
- Centrale programmering van taakuitvoering. Deze centrale programmering koppelt de geplande taakuitvoering aan aanwezige capaciteit en expertise binnen de RUD en leidt ertoe dat voor elke medewerker een werkpakket wordt bepaald en voor welke opdrachtgever(s) dit werkpakket is.
- Gedeconcentreerd werken betekent dat er centrale locatie(s) is/ zijn als 'thuishonk' en dat medewerkers hun werkzaamheden zoveel mogelijk uitvoeren bij deelnemers (principe van bundelen van expertise in de dienst en functioneren als verlengstuk van de deelnemers met behoud lokale binding). Dit gebeurt op basis van de centrale programmering (het is niet zo dat medewerkers 'blijven zitten waar ze nu zitten') De deelnemers (provincie, gemeenten) bieden flexibele werkplekken aan de RUD (aansluiting op initiatief 'deelstoel') vanuit bestaande faciliteiten

4.3 Toetsing organisatiemodellen aan eisen

Bij de strategische verkenning (West-Brabant) is een programma van eisen uitgewerkt met VTH managers, gemeentesecretarissen en bestuurders. De meest relevante eisen zijn onderstaand opgenomen en gehanteerd om de organisatiemodellen te beoordelen.

In bijlage 2 staat een nadere onderbouwing van de beoordeling

Eisen	Uitvoeringsdienst		Netwerk-organisatie	Deconcentratie
	Eén locatie	Meerdere locaties		
1) Modern (organisatie 2.0), Nieuwe Werken	-	-	+	+
2) Verlengstuk van de deelnemers en complementair aan bestaande organisatie	-	-	+	+
3) Bedrijfszekerheid in de vorm van garantie van levering capaciteit en expertise	+	+	-	+
4) Geen kostenverhoging t.o.v. huidige uitvoeringskosten	-	-	+	0
5) Kwaliteitsverhoging taakuitvoering, optimale inzet deskundigheden en expertise	+	+	-	+
6) Invlechten taken en expertise van RMD in de RUD	+	+	-	+
7) Aansluiting op dienstverleningsconcept: integrale	-	-	+	+

Eisen	Uitvoeringsdienst		Netwerk-organisatie	Deconcentratie
	Eén locatie	Meerdere locaties		
afhandeling klantvragen				
8) Voorkom desintegratiegevolgen die uitvoering achterblijvende taken problematisch maakt	-	-	+	0
9) Minimale inrichtingskosten en desintegratiekosten	-	-	+	0
10) Lokale regievoering en beoordeling in rol van opdrachtgever	-	-	+	+
11) Korte informatielijnen en besluitvorming op dossierniveau (grip houden door bevoegd gezag)	-	-	+	+
12) Oprichting onafhankelijke van individuele partners (samenwerking functioneert als deelnemers afhaken)	+	+	-	+
13) Duidelijke structuur van verantwoordelijkheden	+	+	-	+

Tabel 6: Beoordeling organisatiemodellen aan de hand van criteria

De scores geven aan hoe het model presteert op een eis: +: positief, 0: neutraal, - negatief. Het gaat om een onderling vergelijk tussen de modellen.

Op basis van de eisen volgt als voorkeursmodel voor de RUD een uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken. Bij de uitwerking van het model is het belangrijk om een borging te realiseren van: binding met de RUD/gemeenschappelijkheid, feitelijk realiseren van bundeling expertise en uniformiteit, inrichten van innovatie/taakvernieuwing.

Uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken

Dit kader bevat een korte toelichting op het model van een uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken. Deze uitwerking is op basis van het basistakenpakket waarvan provincie en gemeenten de uitvoering hebben overgedragen aan de RUD.

De RUD maakt op basis van het ingebracht takenpakket (onder andere het bedrijvenbestand) en het vastgestelde uitvoeringsbeleid een werkprogramma. In het werkprogramma staat wat de RUD gaat doen binnen het werkgebied en per deelnemer. Dit is in termen van: aantal vergunningen (schatting), aantal controles, aantal klachten, aantal specialistische adviezen, aantal acties ketentoezicht, etc.

De RUD koppelt op basis van capaciteit, expertise en ervaring de beschikbare medewerkers aan de uit te voeren taken van het werkprogramma. Per deelnemer is vooraf inzichtelijk:

- *wat de RUD gaat doen (in termen van prestaties)*
- *wie de werkzaamheden gaat uitvoeren (behoudens fluctuaties en onvoorziene omstandigheden)*
- *wat de uitvoering kost*

De RUD en de provincie/gemeente bevestigen de uitvoering van het werkprogramma en de kosten in een contract. De RUD is integraal verantwoordelijk voor de uitvoering van het werkprogramma, de uitvoeringsaanpak en de aansturing van de in te zetten medewerkers conform de afspraken die daarover met de provincie en de gemeenten zijn gemaakt. De RUD werkt een voorstel uit met een werkplekinvulling. Daarbij geeft de RUD de intentie aan van benutting van de centrale huisvesting van de RUD en de benutting van werkplekken bij de provincie en de gemeenten. De RUD doet een verzoek tot het beschikbaar stellen van de werkplekken. Voor het gebruik van die werkplekken ontvangt de provincie en de gemeente een kostenvergoeding.

4.4 Conclusie organisatiemodel

Er zijn vier mogelijke organisatiemodellen beoordeeld aan de hand van een programma van eisen. Deze eisen bevatten de prestatiekenmerken van de RUD. Op basis van deze beoordeling komt het organisatiemodel 'uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken' als meest geschikte naar voren.

5. Financiële doorrekening

5.1 Inleiding

De doorrekening in de businesscase heeft betrekking op de vorming van de RUD door de provincie Noord-Brabant en 26 gemeenten. Het gaat om de oprichting van een nieuwe organisatie, waarbij is afgesproken dat de RMD integreert in deze nieuwe organisatie.

In de uitgangspunten en spelregels worden ervaringsgegevens van de RMD (bijvoorbeeld ten aanzien van kostenopbouw, hoogte van kosten) nadrukkelijk meegenomen, maar deze zijn niet per definitie leidend voor de doorrekening in de businesscase. Er wordt in de doorrekening ook gebruik gemaakt van landelijke gegevens voor zover die voorhanden zijn.

5.2 Definities van kosten in de businesscase

We onderscheiden structurele en incidentele kosten en kosten gerelateerd aan de RUD en kosten gerelateerd aan de 'latende' organisatie (=provincie en gemeenten). Dit leidt tot de volgende kostencategorieën vanuit het perspectief van de deelnemers.

Categorieën	Kosten gerelateerd aan RUD	Kosten voor 'latende' organisaties
Structurele kosten	Bijdrage van deelnemers aan de RUD voor de taakuitvoering. De bijdrage bestaat uit: 1) Personeelskosten inclusief overhead (apparaatskosten) 2) Materiële kosten	Kosten voor opdrachtgeverschap van de RUD. De kosten bestaan uit personeelskosten.
Incidentele kosten	De oprichtingskosten voor de RUD. De kosten bestaan uit: 3) Proceskosten 4) Aanloopkosten 5) Kosten sociaal plan	Ontvlechtingkosten die ontstaan als gevolg van toetreding tot RUD. De kosten bestaan uit: 6) Personele frictiekosten 7) Desintegratiekosten

Tabel 7: Kostencategorieën.

Ad 1. Personeelskosten inclusief overhead

De personeelskosten zijn de kosten voor de formatie die de RUD inzet voor uitvoering van het takenpakket. De personeelskosten bestaan uit loonkosten: directe (salaris) en indirecte salariskosten (reiskosten, pensioenbijdrage werkgever, alle overige kosten op grond van de arbeidsvoorwaarden). De overheadkosten zijn de kosten voor de materiële en personele overhead. Onder materiële overhead wordt verstaan: ondersteuning, faciliteiten en voorzieningen. Het gaat om kosten voor huisvesting, ICT applicaties, werkplekken, opleiding, reprografie, telefonie, auto's etc. Onder personele overhead wordt verstaan: de

personele doorbelastingen betrekking hebbend op de ondersteunende taken (PIOFACH) en op management. In de businesscase hanteren we als uitgangspunt dat de bijdrage van deelnemers is gebaseerd op prestatiebetaling op basis van de kosten per formatieplaats en dat er niet wordt gewerkt met een inwonersbijdrage. In de bepaling van de exploitatieresultaat van de RUD en de vergelijking met referentieorganisaties is hiervoor ook gecorrigeerd.

Ad 2. Materiële budgetten

De kosten van materiële budgetten zijn de middelen voor onderzoek, inhuur van specialistische ondersteuning, publicatie.

Ad 3. Proceskosten

De proceskosten zijn de kosten die gemaakt worden om de oprichting te realiseren. De kosten hebben betrekking op de mogelijke inhuur van externen, aanstellen van een kwartiermaker.

Ad 4. Aanloopkosten

De aanloopkosten zijn de kosten die gemaakt worden om de RUD op te richten en te laten functioneren. De aanloopkosten hebben onder andere betrekking op: migratiekosten en ICT, facilitaire aanloopkosten (verhuis- en inrichtingskosten), P&O-kosten (in kader van plaatsingsprocedure).

Ad 5. Kosten van sociaal plan

De kosten voor het sociaal plan hebben betrekking op kosten van afwijkende arbeidsvoorwaarden, individuele rechten van medewerkers en reiskostenvergoeding die optreden als gevolg van overheveling van medewerkers naar de RUD. Deze kosten worden alleen zichtbaar gemaakt voor zover de deelnemers deze gaan afkopen. In alle andere gevallen maken deze kosten onderdeel uit van de exploitatie van de RUD.

Ad 6. Personele frictiekosten

De personele frictiekosten zijn kosten die kunnen ontstaan door de organisatieverandering en boventallig personeel (boventaligheid in management en ondersteuning).

Ad 7. Desintegratiekosten

De desintegratiekosten betreffen de doorbelaste kosten die doorlopen voor de 'latende' organisaties nadat de taken zijn overgedragen; dit wordt ook wel 'doorlopende overhead' genoemd. De desintegratiekosten bestaan uit:

- kosten van materiële overhead: voorbeelden: huisvesting (lege ruimtes) en ICT

- kosten van personele overhead: centraal ondersteunende diensten waarvan de kosten niet direct afnemen en er minder formatieplaatsen zijn om de overhead over te verdelen; financiën, receptie, bodes, ict, personeelszaken.

Het is essentieel om afspraken te maken over de wijze waarop met de kosten wordt omgegaan. Dit komt bij de financiële uitgangspunten aan bod.

We veronderstellen dat de kosten voor het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van de RUD onderdeel uitmaken van de doorlopende overhead van provincie en gemeenten. De aanname is dat de inzet vooral ligt op het niveau van bestuur, secretarissen en managers.

5.3 Uitgangspunten financiële doorrekening

Bij de financiële doorrekening hanteren we uitgangspunten. Dat wil niet zeggen dat deze uitgangspunten ook de afspraken zijn die de deelnemers gaan maken bij de vorming van de RUD. Op basis van de uitkomsten van de businesscase kunnen de deelnemers hierover nog andere besluiten nemen. De gehanteerde uitgangspunten:

- Hantering van het voorkeursmodel met als organisatie een uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken voor de operationele werkwijze.
- De omvang van de RUD is afhankelijk van het takenpakket dat deelnemers inbrengen en dat nu nog niet definitief is. We hanteren op dit moment een bandbreedte van 130-165-200 productieve fte. Er worden geen verschillende doorrekeningen gemaakt voor de taakvarianten (Brabants Maatwerk, landelijke basistakenpakket, verzoektaken). De kostprijs per formatieplaats van de RUD verschilt nauwelijks bij een omvang van 130-200 productieve fte's. Dit blijkt ook uit een kostenbenchmark bij bestaande RUD's / milieudiensten die geen relatie laat zien tussen omvang en kostprijs bij dergelijke formatieaantallen.
- Voorlopig gebruikmaken van ervaringsgegevens over kostenopbouw van RMD, benchmark met andere milieudiensten/RUD's en landelijke kostenonderzoeken met aanpassing voor de situatie in Midden en West Brabant. In de volgende fase komt er een kostenbegroting voor de RUD met verrekening naar de opdrachtgevers en een keuze voor tariefdifferentiatie.
- De proceskosten en aanloopkosten die voorafgaan aan de oprichting van de RUD worden apart in beeld gebracht van de exploitatiekosten van de RUD

- De oplossing voor desintegratiekosten (doorlopende overhead) dient elke deelnemer zelf door te voeren. Het uitgangspunt is dat elke deelnemer de desintegratiekosten dekt in de begroting.
- De RUD stelt straks jaarlijks een (exploitatie)begroting, meerjarenperspectief en een jaarrekening op. Eventuele verschillen tussen de eerste begroting van de RUD met de uitgangspunten en uitkomsten in deze businesscase worden inzichtelijk gemaakt.

5.4 Spelregels voor financiële doorrekening

De gehanteerde spelregels zijn:

- a) Het te verwachten kostenniveau van de RUD wordt gebaseerd op en vergeleken met landelijke kostenmodellen, de RMD en andere RUD's en milieudiensten.
- b) De RUD werkt volgens het bekostigingsmodel van integrale kosten per formatieplaats (en een integraal uurtarief).
- c) Op basis van de normbedragen (voor personeelskosten en overhead) wordt een vergelijking met de huidige financiële situatie van provincie en gemeenten gemaakt. Dit betekent dat we de toekomstige kosten van de RUD vergelijken met de huidige kosten van de provincie en de gemeenten. De vergelijking vindt plaats op de integrale kosten van een formatieplaats.

5.5 Financiële doorrekening: transitiekosten

Een eerste kostenaspect betreft de transitiekosten voor de vorming van de RUD. Het gaat om alle kosten die worden gemaakt voorafgaand aan het feitelijk functioneren van de RUD en die niet de materiële aanschaf betreffen die de RUD kan activeren.

In bijlage 2 zijn de aanloopkosten nader gespecificeerd en uitgewerkt. Deze eerste raming becijferd de transitiekosten op circa € 1 miljoen tot € 1,5 miljoen. Het voorstel is om de transitiekosten nader te specificeren in een op te stellen bedrijfsplan en dan een besluit te nemen over de dekking van deze kosten. Eventuele kosten voor het opstellen van het bedrijfsplan worden gedekt uit de beschikbare landelijke bijdrage voor de RUD-vorming. Dit betekent dat er nu nog geen beslissing nodig is voor de dekking van de transitiekosten.

Uiteindelijk zal er – na het vaststellen van het bedrijfsplan – een bedrag beschikbaar moeten komen om de 'out-of-pocket' kosten te dekken in de aanloop naar het feitelijke functioneren van de RUD.

Er zijn verschillende mogelijkheden om de transitiekosten te gaan dekken:

- 1) De provincie en de 26 gemeenten verdelen de kosten onderling (aan de hand van een te benoemen verdeelsleutel) en nemen ieder het bedrag voor rekening als een investering in de RUD. Dit betekent dat de provincie en de gemeenten ieder een bedrag uit de lopende of komende begroting beschikbaar stelt.
- 2) De provincie en de 26 gemeenten verdelen de kosten onderling (aan de hand van een te benoemen verdeelsleutel) en maken de afspraak dat de RUD de investering binnen een bepaalde termijn terugverdient in de exploitatie. Ook dan moeten de provincie en de gemeenten het bedrag eerst beschikbaar stellen met de toevoeging van een 'toekomstige vordering'.
- 3) Eén of meer deelnemers schieten de aanloopkosten voor aan de RUD in oprichting met de afspraak dat de RUD dit bedrag terugbetaalt uit een positief exploitatieresultaat.
- 4) Eén of meer deelnemers schieten aanloopkosten voor aan de RUD in oprichting en dekken dit door een vooraf bepaald kostenvoordeel dat zij behalen via de RUD. Het kostenvoordeel wordt veroorzaakt doordat hun huidige exploitatiekosten voor taakuitvoering hoger zijn dan bij de RUD (de kostprijs van de RUD is lager dan de huidige kostprijs).

De tabel bevat de voordelen en nadelen van de vier opties

	Deelnemers betalen de aanloopkosten		Eén/enkele deelnemers betalen de aanloopkosten	
	1) Zonder verrekening via exploitatie RUD	2) Terugbetaling RUD uit exploitatie naar rato	3) Terugbetaling RUD uit exploitatie	4) Dekking via voordeel op kostprijs RUD
Voordelen	Geen risico voor RUD	Eenvoudige financiering voor deelnemers	Overzichtelijk, eenvoudig	Eerlijk, eenvoudig, geen risico RUD
Nadelen	Deelnemers moeten bedrag vrijmaken	RUD heeft een 'schuld'	Grote afhankelijkheid ('wie wil'), scheve onderlinge verhoudingen en risico's	Ingewikkelde berekening en discussie over kostenvoordeel

Tabel 10: Voor en nadelen dekking opties dekking transitiekosten

Het advies is om optie 2 te volgen. Met daarbij de opmerking dat een vertegenwoordiging van financieel consulenten/financieel adviseurs de voorkeur heeft op optie 1 te kiezen. Het volgen van optie 2 betekent dat de deelnemers de transitiekosten dekken als een investering in de RUD die door de RUD wordt terugbetaald. Keerzijde is dat de RUD begint met een toekomstige financiële verplichting naar de deelnemers. Bij dit advies stellen we als voorwaarde dat de RUD niet ook nog eens een financiële taakstelling meekrijgt als gevolg van de landelijke efficiencykorting van het Gemeentefonds. De RUD heeft dan een te zware verplichting voor een startende organisatie. Het is wel mogelijk om te onderzoeken in hoeverre de RUD efficiencyvoordeel kan behalen in de taakuitvoering.

In het bedrijfsplan komt een meer gedetailleerde exploitatiebegroting van de RUD. Het is mogelijk om dan de scenario's door te rekenen en om een keuze te maken op basis van de uitkomsten.

5.6 Financiële doorrekening: desintegratie (doorlopende overhead)

De RUD-vorming gaat gepaard met desintegratiekosten bij provincie en gemeenten die taken en personeel overdragen aan de RUD. Simpel gesteld neemt de overhead niet direct af, maar wel het aantal fte's waarover de overhead wordt omgeslagen: de doorlopende overhead. Er zijn verschillende manieren om met doorlopende overhead om te gaan:

- 1) Doorlopende overhead wordt berekend door alle deelnemers individueel of op basis van een norm. Vervolgens wordt het bedrag geormerkt als transitiekosten RUD en gedekt conform de wijze die de deelnemers overeenkomen voor dekking van de transitiekosten. Dit is een 'vestzak-broekzak' constructie die geen oplossing biedt, maar alleen een vereffening tussen de deelnemers kan opleveren.
- 2) Elke deelnemer verwerkt de doorlopende overhead door:
 - Een kostprijsverhoging op taken die de gemeente uitvoert. Er zijn minder fte's die de overhead dekken; bij gelijkblijvende overhead wordt de kostprijs van fte's hoger.
 - Het opvangen van doorlopende overhead binnen alle veranderingen in de formatie vanaf de begroting 2013. De aanname is dat er op alle gemeentelijke beleidsterreinen sprake kan zijn van verandering in de formatie (bezuiniging, taakverzwaring, decentralisatie extra taken).
 - Opvangen door het opnemen van een kostenpost binnen de eigen begroting (éénmalige kosten, onderbrengen binnen kapitaallasten)
- 3) Verminderen/dekken van de doorlopende overhead door:
 - De RUD gaat werken volgens het organisatiemodel van gedeconcentreerd werken. Dat betekent dat niet alle medewerkers volledig centraal worden gehuisvest, maar gedeeltelijk gaan werken via de werkplekken bij opdrachtgevers. Dat betekent dat die opdrachtgevers ook een vergoeding van de RUD ontvangen voor het gebruik van werkplekken. Dit dempt de omvang van doorlopende overhead (met name voor huisvesting).
 - Dekking doordat de kostprijs van de RUD lager is dan de huidige kostprijs. Simpel gezegd: een formatieplaats van de RUD kost minder dan een formatieplaats bij provincie en gemeenten. Het kostenverschil wordt gebruikt voor gedeeltelijke dekking van de doorlopende overhead.

Het voorstel is om dat de deelnemers zelf verantwoordelijk zijn voor het opvangen van de doorlopende overhead en oplossingen vinden binnen de geschetste mogelijkheden.

5.7 Financiële doorrekening: structurele kosten

Opdracht en verwachting in de businesscase

Eén van de doelstellingen van de businesscase is om inzichtelijke te maken of het principe van kosten neutraliteit realiseerbaar is voor de RUD. Dit betekent dat we een vergelijking dienen te maken van het huidige kostenniveau van de deelnemers met het toekomstige kostenniveau van de RUD. Deze vergelijking maken we op basis van de integrale kostprijs van een formatieplaats voor uitvoering van de VTH Milieutaken. We bepalen daarvoor eerst een realistisch kostenniveau voor de toekomstige RUD. Dit resulteert in de kostprijs van een formatieplaats voor de toekomstige RUD.

Dit geeft een eerste inzicht in de budgetneutraliteit van de RUD (de taakuitvoering mag niet meer kosten dan in de huidige situatie). Het is geen onderdeel van de businesscase om ook een vergelijking te maken tussen huidige inzet (formatie) en de inzet van de RUD. Met andere woorden, in de formule “Kosten = Inzet x Kostprijs” maken we op dit moment alleen een vergelijking van de kostprijs. Na vaststelling van de businesscase is het advies om de omvang van het takenpakket te bepalen en om vervolgens een initiële begroting van de RUD te maken met een vergelijking per deelnemer van de huidige situatie en de RUD.

Kostenniveau toekomstige RUD Midden en West Brabant

De volgende vraag is wat de kostprijs is van een formatieplaats van de RUD. Daarbij is gebruik gemaakt van de financiële kentallen uit de landelijke rapportage ‘kostenopbouw basistakenpakket gemeenten’. Daarbij zijn financiële gegevens van milieudiensten en gemeenten gehanteerd om te komen tot een kostenberekening voor een RUD.

Dit resulteert in de volgende kostenberekening voor een productieve formatieplaats:

- Personeelslasten:	€ 61.500
- Staf/ondersteuning:	€ 26.000 (dit is de personele overhead)
- Materiële overhead:	€ 16.500

De kosten per fte zijn € 104.000,-. Dit is nog exclusief materiële lasten die specifiek zijn voor de VTH taken en exclusief inhuur van diensten. Deze twee posten leiden we als volgt af: in de begroting van de RMD (die ervaring heeft met de uitvoering van VTH taken voor provincies en gemeenten) zijn de materiële lasten € 825,-. Uit een kostenvergelijking van RUD's/milieudiensten volgt een gemiddelde inhuur van diensten en personeel van € 4.000,-. De kostprijs per fte voor de RUD komt conform deze opbouw op € 108.825. Deze kostprijs is exclusief een eventuele opslag voor reservevorming. Kosten zoals innovatie/R&D zijn niet opgenomen in de kostprijs. Uit de kostenvergelijking van RUD's/milieudiensten blijkt dat deze via de overhead of via prestaties/producten worden doorberekend.

De kostprijs per productieve fte voor de RUD is:

Opbouw kostprijs RUD	Omvang
Personeelslasten	€ 61.500
Staf/ondersteuning (personele overhead)	€ 26.000
Materiële overhead	€ 16.500
Materiële kosten	€ 825
Inhuur personeel, diensten	€ 4.000
Totaal	€ 108.825

tabel 11: Kostprijs RUD

De RUD kan ervoor kiezen om te gaan werken met gedifferentieerde tarieven op basis van bijvoorbeeld de complexiteit van het takenpakket en de daaraan gekoppelde medewerkerinzet (functieschaal). Dit betekent ook dat de kostprijs van de RUD wordt gedifferentieerd. Zo is het bijvoorbeeld te verwachten dat het takenpakket voor de provincie complexer is dan van een gemeente met beperkte milieubelastende bedrijvigheid.

De kostprijs is gebaseerd op een gemiddelde inzet van medewerkers in functieschaal 10. Dit kan bij tariefdifferentiatie anders uitpakken voor de provincie en individuele gemeenten.

Ervaringsgegevens RUD en milieudiensten

We vergelijken de berekende kostprijs van de RUD met de kostprijs per formatieplaats van de RMD en een gemiddelde van vijf gelijkwaardige RUD's/milieudiensten. Deze zijn:

	RMD	Gemiddelde overige MD's
Productiviteit	1.350 uren	1.340 uren
Personeel	€ 88.695	€ 86.179
Personeel derden	€ 3.024	€ 4.727
Kosten derden	€ 1.269	€ 2.190
Huisvesting	€ 4.739	€ 5.942
Algemene kosten	€ 3.524	€ 4.521
Automatisering	€ 3.537	€ 4.536
Bedrijfsauto's	€ 405	€ 578
Kantoorapparatuur	€ 54	€ 183
Technische apparatuur	€ 419	€ 16
Kostprijs per productieve formatieplaats	€ 105.665	€ 108.872
Uurtarief	78,28	€ 81

Tabel 12: Vergelijking kostprijzen

Vergelijking provincie en gemeenten

De provincie en gemeenten hebben hun kostprijs per productieve formatieplaats opgegeven voor de huidige uitvoering van de VTH Milieutaken. De kostprijs is geïnventariseerd door middel van een vragenformulier. De opgaven staan in bijlage 3. Daarin staan ook de absolute en procentuele verschillen ten opzichte van de berekende kostprijs van de RUD.

De opgegeven kostprijzen van provincie en gemeenten vertonen behoorlijke verschillen. Enerzijds komt dit doordat het gaat om de kostprijs voor de huidige uitvoering. Het kan zijn dat dit een weinig complex werkpakket betreft waarop medewerkers worden ingezet met een lagere functieschaal en dus lagere kosten. Anderzijds zitten er grote verschillen in de hoogte van de doorbelasting van overhead. De tabel in bijlage 3 geeft de individuele verschillen weer ten opzichte van de RUD. Om conclusies te kunnen trekken is de gemiddelde opgegeven kostprijs van provincie en gemeenten vergeleken met de berekende kostprijs RUD. Voor deze vergelijking zijn uit de opgegeven kostprijzen van provincie en gemeenten de hoogste en de laagste drie opgaven verwijderd ('uitfilteren van extremen').

De opgegeven gemiddelde kostprijs per productieve formatieplaats van provincie en gemeenten is 103% van de berekende kostprijs van de RUD. Dit betekent dat de kostprijs van de RUD gemiddeld genomen budgetneutraal is. Er zijn wel verschillen met de provincie en tussen individuele gemeenten. Ook hierbij de opmerking dat in de kostprijzen die gemeenten opgeven sprake kan zijn van een minder complex takenpakket dan waarmee is gerekend voor de RUD. Door middel van tariefdifferentiatie kan de kostprijs van de RUD lager komen te liggen voor die gemeenten.

5.8 Vergelijking structurele kosten

De kostprijs van een formatieplaats bij de RUD komt op € 108.825,-. Dit verhoudt zich als volgt tot beschikbare referenties:

RUD Midden en West	RMD	5 RUD's / milieudiensten	Gemiddelde provincie en gemeenten ³
€ 108.825	€ 105.665	€ 108.872	€ 112.000

Tabel 13: Vergelijking van kostprijzen

De berekende kostprijs van de RUD Midden en West Brabant is iets hoger dan de huidige kostprijs van de RMD, vergelijkbaar met de kostprijs van andere RUD's/milieudiensten en iets lager (3%) dan het gemiddelde van de door provincie en gemeenten opgegeven kostprijzen. Hierbij geldt dat dit een eerste indicatie is op basis van globale ramingen.

³ Dit gemiddelde is bepaald door de drie hoogste en drie laagste opgegeven kostprijzen niet mee te wegen en van de overgebleven kostprijzen is het gemiddelde bepaald.

Daarbij gelden de volgende punten:

- De kostprijs van de RUD is berekend op basis van landelijke normen en ervaringsgegevens en vergeleken met referenties. In deze fase van de RUD vorming is nog geen gedetailleerde begroting gemaakt.
- De kostprijs is op basis van een 'marktprijs' voor huisvesting. Er is geen rekening gehouden met het gebruik van (mogelijk goedkopere) bestaande huisvestingsvoorzieningen.
- De voordelen van het gedeconcentreerd werken (vergoedingen aan deelnemers voor het gebruik van werkplekken en faciliteiten) zijn niet meegenomen.

5.9 Conclusies financiële doorrekening

Transitiekosten

Een eerste raming van transitiekosten leidt tot een bedrag van € 1 miljoen tot € 1,5 miljoen. Dit zijn de kosten die worden gemaakt voorafgaand aan het functioneren van de RUD. Het gaat bijvoorbeeld om projectkosten (kwartiermaker, inhuur), voorbereiding van personeelsplaatsing, overzetten van milieu informatie naar de RUD.

Het advies is om de transitiekosten nader te specificeren in een op te stellen bedrijfsplan en dan een besluit te nemen over de dekking van deze kosten. Eventuele kosten voor het opstellen van het bedrijfsplan worden gedekt uit de beschikbare landelijke bijdrage voor de RUD-vorming. Dit betekent dat er nu nog geen beslissing nodig is voor de dekking van de transitiekosten. Voor de toekomstige dekking van de transitiekosten (vast te stellen in het bedrijfsplan) is het advies dat de provincie en de gemeenten de transitiekosten verdelen op basis van een te benoemen verdeelsleutel.

Desintegratie (doorlopende overhead)

De vorming van de RUD gaat gepaard met desintegratiekosten bij provincie en gemeenten die hun taken en personeel overdragen aan de RUD. Het advies is dat de deelnemers zelf verantwoordelijk zijn voor de doorlopende overhead en deze opvangen.

Structurele kosten

De indicatieve raming van de kostprijs van een formatieplaats RUD komt op € 108.825,-. Dit verhoudt zich als volgt tot beschikbare referenties:

RUD Midden en West	RMD	5 RUD's / milieudiensten	Gemiddelde provincie en gemeenten⁴
€ 108.825	€ 105.665	€ 108.872	€ 112.000

De berekende kostprijs van de RUD Midden en West Brabant is iets hoger dan de huidige kostprijs van de RMD, vergelijkbaar met de kostprijs van andere RUD's/milieudiensten en iets lager (3%) dan het gemiddelde van de door provincie en gemeenten opgegeven kostprijzen. Dit met de opmerking dat nog een nadere en gedetailleerde berekening van de kosten van de RUD moet worden gemaakt.

⁴ Dit gemiddelde is bepaald door de drie hoogste en drie laagste opgegeven kostprijzen niet mee te wegen en van de overgebleven kostprijzen is het gemiddelde bepaald.

6. Kwaliteit

6.1 Inleiding

In de discussie over de RUD vorming speelt 'kwaliteit' een voorname rol. In dit hoofdstuk benoemen we kwaliteitselementen en kwaliteitsprincipes. Het doel is om hier op korte termijn een verdere uitwerking aan te geven en om de boogde kwaliteitsimpuls die de RUD moet gaan leveren te onderbouwen.

6.2 Level Playing Field

De RUD moet opleveren dat bedrijven in de regio Midden en West Brabant die te maken krijgen met vergunningaanvragen en handhavingzaken op eenzelfde manier benadert en behandelt worden. Een veel gehoorde klacht van bedrijven is dat de indieningvereisten, afhandeltermijnen en de uiteindelijke vergunningsvoorschriften erg kunnen verschillen tussen gemeenten (en de provincie). Door de VTH taken onder te brengen in één organisatie zal het bedrijfsleven dit ervaren als een kwaliteitsverbetering. Ook voor externe partners zoals het OM en waterschap zal het contact met de uitvoerders van VTH taken straks via één in plaats van tientallen organisaties lopen.

6.3 Input

Een van de eisen waaraan een uitvoerende organisatie voor de uitvoering van VROM-taken aan moet voldoen zijn de kwaliteitscriteria voor de kritieke massa. Deze criteria (gaan) gelden voor de RUD en voor gemeenten die zelf VTH Wabo taken blijven uitvoeren.

De kwaliteitscriteria gaan over vakmanschap (kritieke massa), transparantie en bestuurlijke vastlegging (procescriteria) en de minimale ondergrens binnen de werkprocessen (inhoudelijke eisen en prioriteitstelling).

- . Kritieke massa Het fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vakmanschap nodig. De criteria voor kritieke massa adresseren dit vakmanschap in termen van voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties die aan deze criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om kwalitatief goede producten te leveren. Voorbeelden zijn eisen aan deskundigheid in constructieve veiligheid en bodem en bouwstoffen.
- . Procescriteria De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Het voldoen aan de procescriteria borgt een gesloten cyclus, die begint met het opstellen van het beleid (het strategisch beleidskader) en via de uitvoering eindigt met het bijstellen van beleid. Voorbeelden zijn een strategisch beleidskader voor prioriteitenstelling en meetbare doelstellingen voor toezicht en handhaving en het borgen van personele en financiële middelen.

- . Inhoud en prioriteiten Voor inhoud en prioriteiten is een inhoudelijke ondergrens vastgesteld, waarmee de criteria een bepaalde robuustheid is gegeven. De kwaliteitscriteria voor de inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten zijn verwerkt in de procescriteria.

Begin 2011 hebben alle toekomstige deelnemers aan de RUD Midden- en West-Brabant met behulp van een zelfevaluatietool hun eigen organisatie getoetst aan de criteria. Hoewel er discussie bestaat over de interpretatie van de resultaten laat het wel zien dat bij veel gemeenten op diverse onderdelen niet goed gescoord wordt op deze criteria. De resultaten hiervan zijn eerder aan alle deelnemers gepresenteerd.

Samenvoeging van VTH taken in een RUD draagt er automatisch zorg voor dat wel voldaan wordt aan deze criteria. Robuustheid cq kritieke massa nemen ten opzichte van de 'latende' gemeente namelijk fors toe. De beschikbaarheid over voldoende capaciteit en deskundigheid is veel beter verzekerd.

6.4 Output en outcome

In opdracht van VNG, VROM en IPO is in november 2010 een rapport opgesteld over Output en Outcome gerichte kwaliteitscriteria. Onder output wordt hier verstaan de concrete prestatie (de geleverde dienst op het gebied van VTH taken) die geleverd wordt om het beleidsdoel te realiseren. Onder Outcome wordt het maatschappelijk effect van de geleverde diensten verstaan. Omgaan met outputcriteria is in het VTH-managers-overleg van september 2011 besproken. Op veel plaatsen wordt er nog niet gewerkt met deze output-criteria terwijl er wel een nadrukkelijke wens is om hier mee te gaan werken.

Een vergelijking maken tussen het huidige kwaliteitsniveau van alle deelnemers op basis van outputcriteria en de nieuwe RUD-organisatie is niet eenvoudig. Het gaan werken met outputcriteria op zich wordt door VTH managers gezien als een gewenste ontwikkeling waar de RUD het voortouw in kan nemen. De RMD werkt op onderdelen al met outputcriteria.

Output- en outcomecriteria zijn op dit moment nog niet landelijk vastgesteld. De komende maanden wordt hier op landelijk niveau wel aan gewerkt. Hantering van outputcriteria zijn voor zowel opdrachtgever als de opdrachtnemer zeer wenselijk. Daar waar inputcriteria vooral de inhoudelijke kennis borgen zorgen de outputcriteria er voor dat er transparantie ontstaat tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Helder moet zijn wat de opdrachtgever verwacht van de opdrachtnemer en omgekeerd.

Voorbeelden van nader te definiëren outputcriteria :

Criteria	Toelichting
Bereikbaarheid	De snelheid waarmee iemand contact kan krijgen met het bevoegd gezag (bijvoorbeeld binnen drie keer overgaan wordt de telefoon opgenomen).
Reactiesnelheid	De snelheid waarmee iemand een antwoord krijgt op zijn vraag.
Beleving van de mate van terugkoppeling	De klant wil graag weten of er iets gedaan is met zijn vraag of klacht. De consequentheid waarmee de vraagsteller terugmelding krijgt is daarmee een belangrijk gegeven. Uiteindelijk gaat het er om hoe de klant dit beleeft. De beleving is te meten via schriftelijke of telefonische enquête zoals bij een klanttevredenheidsonderzoek.
Beleving van de mate van betrouwbaarheid (afspraak = afspraak)	De klant wil graag dat afspraken worden nagekomen. Het aantal afspraken is per individuele ambtenaar heel groot en daardoor niet te meten. Voor wat betreft de meting gaat het er om hoe de klant dit beleeft. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar het voorgaande criterium.

6.4 Kwaliteitssystemen

Gekeken is naar ervaringen met kwaliteitssystemen zoals die nu worden gebruikt door de RMD en DCMR. De RMD heeft haar processen waar risico's verwacht worden scherp in beeld gebracht. Deze processen zijn enige jaren geleden ISO-9001:2008 gecertificeerd. Jaarlijks wordt hier op geaudit. Het certificaat loopt medio 2013 af. Uitgangspunt bij deze certificering is dat kennis van medewerkers aanwezig is. Via een opleidingsplan wordt inzichtelijk gemaakt waar medewerker voor gekwalificeerd is. Hier is de RMD thans mee bezig. Het heeft vele jaren geduurd om het kwaliteitsdenken in de organisatie te krijgen. Certificering heeft veel tijd en investeringen gekost. De RMD geeft aan dat het bestaand kwaliteitssysteem erg complex is en overweegt het systeem verregaand te vereenvoudigen.

Bij de DCMR is een vergelijkbare situatie aanwezig. Ook de DCMR heeft zich enige jaren gelden laten certificeren. Het certificaat van de DCMR heeft men echter laten verlopen. Reden daarvan was dat het systeem te gedetailleerd was en dat men de tijd en het geld om te voldoen aan de certificeringseisen niet vond opwegen tegen het uiteindelijke resultaat van kwaliteitsverbetering.

Bij de DCMR heeft men inmiddels andere kwaliteitssystemen ingezet.

DCMR heeft net als de RMD outputcriteria benoemt als het gaat over budget, tijdigheid en dienstverlening. Mbt de inhoudelijke kwaliteit houdt de DCMR op het gebied van

handhavingstaken interne collegiale audits. Milieuspecialisten kijken mee met de realisatie van VTH-producten (de zgn QA toets).

Mbt zeer specialistische veiligheidstaken worden tussen het RIVM en de DCMR onderling audits uitgevoerd. Ook met ander milieudiensten, waaronder de RMD, worden BRZO-controles gezamenlijk uitgevoerd dan wel voorbereid. Dit soort collegiale toetsen levert volgens de DCMR meer rendement op dan zware iso-certificeringen.

Kijkend naar de ervaringen van beide milieudiensten zal kwaliteitsverbetering vooral optreden bij een goede interactie tussen medewerkers binnen de RUD maar ook daarbuiten. Het aangaan van allianties met omliggende RUD's draagt bij aan verbetering van de inhoudelijke kwaliteit van de RUD.

6.5 Conclusie

Er is een bruikbare set van kwaliteitsparameters beschikbaar op het gebied van input, output en outcome. De praktijk is dat deze parameters nog geen gemeengoed zijn om feitelijke te hanteren en om daarop normen te formuleren.

Het advies is om bij de vorming van de RUD Midden en West-Brabant outputcriteria te definiëren zodat deze later in de contracten tussen RUD en deelnemer kunnen worden opgenomen. Uit te werken criteria liggen op het vlak van: dienstverlening, uitvoeringskwaliteit, veiligheid, financiën en bedrijfsvoering.

7. Conclusies en adviezen

7.1 Algemeen

Deze businesscase bevat de grondvorm van de RUD Midden- en West-Brabant met de juridische verankering, het organisatiemodel en een financiële doorrekening op hoofdlijnen. Het doel van de businesscase is om richtinggevende bestuurlijke uitspraken te doen voor de verdere vorming van de RUD. Dit betekent dat de onderdelen van deze businesscase verder worden uitgewerkt en aangevuld. Ons advies is om over te gaan tot het opstellen van een bedrijfsplan en om hiervoor een projectorganisatie in te richten.

Aanbeveling 1

Instemmen met de businesscase in het bestuurlijk overleg als bouwsteen voor een op te stellen bedrijfsplan met een nadere uitwerking en concretisering. Het bedrijfsplan wordt opgesteld in de periode oktober t/m december 2011 en het bedrijfsplan wordt voor besluitvorming voorgelegd aan het bestuurlijke overleg en de colleges van de gemeenten en GS van de provincie.

7.2 Juridische verankering

De publiekrechtelijke en privaatrechtelijke samenwerkingsvormen zijn beoordeeld aan de hand van criteria. Uit deze beoordeling volgt dat een Openbaar Lichaam onder de Wet gemeenschappelijke regelingen het meest geschikt is.

Aanbeveling 2

Het advies is om de RUD Midden en West Brabant op te richten als een Openbaar Lichaam onder een functionele gemeenschappelijke regeling die wordt aangegaan door de colleges van gemeenten en Gedeputeerde Staten van de provincie.

Binnen een gemeenschappelijk regeling is sprake van een rolverdeling tussen bestuur van de regeling (AB, DB) en de besturen die functioneren als eigenaar of opdrachtgever (college (GS) en raad (PS)). De rollen van eigenaar en opdrachtgever zijn in de gemeenschappelijke regeling zo in te vullen dat voldoende grip is gewaarborgd op kosten, prestaties, operationeel functioneren, kwaliteit en dienstverlening.

Aanbeveling 3

Het advies is om de volgende voorstellen in het bedrijfsplan nader te concretiseren om de grip op het functioneren van de gemeenschappelijke te borgen:

- a) Opstellen van één totaalbegroting en twee programmabegrotingen. De programmabegrotingen bieden de mogelijkheid om een scheiding aan te brengen in de financiële risico's en financiële verrekening. De twee programmabegrotingen zijn gebaseerd op:
 - o basistaken (alle deelnemers laten deze uitvoeren door de RUD)
 - o verzoektaken
-

b) Een ambtelijke vertegenwoordiging een nader uit te werken rol te geven vanuit eigenaarschap en opdrachtgever. In de rol als eigenaar kan de ambtelijke vertegenwoordiging nog te benoemen beheerstaken overnemen van het Dagelijks Bestuur. Een ambtelijke vertegenwoordiging kan optreden als collectief opdrachtgever richting de gemeenschappelijke regeling op inhoudelijke uitvoeringsaspecten van de RUD.

7.3 Organisatiemodel

Er zijn drie organisatiemodellen beoordeeld aan een programma van eisen. Deze eisen bevatten de prestatiekenmerken van de RUD. Op basis van deze beoordeling komt de 'uitvoeringsdienst met gedeconcentreerd werken' als meest geschikt naar voren.

Dit model behelst op hoofdlijnen dat er één organisatie is waar taken en middelen/formatie zijn ondergebracht. De organisatie fungeert als juridische, financiële en personele eenheid. De directie vormt een eenheid van leiding op de taakuitvoering. Medewerkers zijn in dienst. Er is een centrale programmering van de taakuitvoering. Deze centrale programmering koppelt de geplande taakuitvoering voor de deelnemers aan de aanwezige capaciteit en expertise binnen de RUD en leidt ertoe dat voor elke medewerker een werkpakket wordt bepaald en voor welke opdrachtgever(s) dit werkpakket is.

Het gedeconcentreerd werken betekent dat er centrale locatie(s) is/ zijn als 'thuishonk' en dat medewerkers hun werkzaamheden zoveel mogelijk uitvoeren bij deelnemers (principe van bundelen van expertise in de dienst en functioneren als verlengstuk van de deelnemers met behoud lokale binding). Dit gebeurt op basis van de centrale programmering (het is niet zo dat medewerkers 'blijven zitten waar ze nu zitten'). De deelnemers (provincie, gemeenten) bieden flexibele werkplekken aan de RUD vanuit bestaande faciliteiten. Een deel van de werkplekken van de RUD is op de centrale locatie.

Aanbeveling 4

Het advies is om de organisatie van de RUD op te zetten als een uitvoeringsdienst die praktisch functioneert volgens het principe van gedeconcentreerd werken.

7.4 Financiële doorrekening

Transitiekosten

Een raming van de transitiekosten leidt tot een bedrag van € 1 miljoen tot € 1,5 miljoen. Dit zijn kosten die worden gemaakt voorafgaand aan het feitelijk functioneren van de RUD. Bijvoorbeeld projectkosten (kwartiermaker, inhuur), voorbereiding van personeelsplaatsing, overzetten van milieu informatie naar de RUD.

Aanbeveling 5

Het advies is om de transitiekosten nader te specificeren in een op te stellen bedrijfsplan en dan een besluit te nemen over de dekking van deze kosten. Kosten van de kwartiermaker tot 31 december 2011 en kosten voor het opstellen van het bedrijfsplan tot 31 december 2011 worden gedekt uit de beschikbare landelijke bijdrage voor de RUD-vorming. Dit betekent dat er nu nog geen beslissing nodig is voor de dekking van de transitiekosten.

Aanbeveling 6

Voor de toekomstige dekking van de transitiekosten (vast te stellen in het bedrijfsplan) is het advies dat de provincie en de gemeenten de transitiekosten verdelen op basis van een nog nader uit te werken en overeen te komen verdeelsleutel.

Desintegratie (doorlopende overhead)

De vorming van de RUD gaat gepaard met desintegratiekosten bij provincie en gemeenten die hun taken en personeel overdragen aan de RUD.

Aanbeveling 7

Het advies is dat de provincie en de gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de doorlopende overhead en hiervoor oplossingen vinden binnen de aangereikte oplossingsrichtingen.

Structurele kosten

Op basis van een globale en indicatie berekening is de voorlopige kostprijs van een gemiddelde formatieplaats bij de RUD € 108.825,-. Dit verhoudt zich als volgt tot beschikbare referenties:

RUD Midden en West	RMD	5 RUD's / milieudiensten	Gemiddelde provincie en gemeenten ⁵
€ 108.825	€ 105.665	€ 108.872	€ 112.000

De berekende kostprijs van de RUD Midden en West Brabant is iets hoger dan de huidige kostprijs van de RMD, vergelijkbaar met de kostprijs van andere RUD's/milieudiensten en iets lager (3%) dan het gemiddelde van de door provincie en gemeenten opgegeven kostprijzen. Hierbij gelden bandbreedtes; de kosten voor de RUD worden bij het opstellen van het bedrijfsplan nader bepaald door een kostenbegroting.

De opgegeven kosten door provincie en gemeenten zijn bepaald als een gemiddeld met het uitslecteren van de drie hoogste en laagste. Rekening houdend met deze bandbreedten is de conclusie dat de kostprijs per formatieplaats van de RUD gemiddeld niet hoger is dan de

⁵ Dit gemiddelde is bepaald door de drie hoogste en drie laagste opgegeven kostprijzen niet mee te wegen en van de overgebleven kostprijzen is het gemiddelde bepaald.

gemiddelde kostprijs van provincie/gemeenten. Op dit punt lijkt de RUD te kunnen voldoen aan het uitgangspunt van kostenneutraliteit. Er zijn wel verschillen zijn tussen RUD en de provincie en individuele gemeenten. Dit komt in het bedrijfsplan nader aan de orde.

Aanbeveling 8

De aanbeveling is - om als onderdeel van het bedrijfsplan - een kosten- en kwaliteitsvergelijking te maken van provincie en elke gemeente ten opzichte van de RUD. Provincie en gemeenten geven op basis van hun intentie van het takenpakket (of varianten die in beeld zijn) informatie over inzet, uitvoeringsintensiteit, personeelsopbouw, kwaliteitsparameters en kosten op pakketvarianten (Brabants maatwerk, Landelijke basistakenpakket, VTH Milieutaken, Milieutaken (integraal), Wabo Light (specialismen, toezichtonderdelen), Wabo, Wabo+ (APV, Bijzondere Wetten)

Op basis van de takenpakketten maken we RUD-scenario's met inzet (met herverdelingseffecten), uitvoeringsintensiteit (frequenties), kwaliteitsniveau en kosten. De provincie en elke gemeente krijgt dan volledig inzicht in de effecten van de RUD vorming voor hun beoogde takenpakket.

7.5 Kwaliteit

Er is een bruikbare set van kwaliteitsparameters beschikbaar op het gebied van input, output en outcome. De praktijk is dat deze parameters nog geen gemeengoed zijn om feitelijk te hanteren en om daarop normen te formuleren.

Aanbeveling 9

Het advies is om bij de vorming van de RUD Midden en West-Brabant outputcriteria te definiëren zodat deze later in de contracten tussen RUD en deelnemer kunnen worden opgenomen. Uit te werken criteria liggen op het vlak van: dienstverlening, uitvoeringskwaliteit, veiligheid, financiën en bedrijfsvoering.

Bijlage 1: Onderbouwing juridische verankering

De mogelijke juridische vormen van de RUD zijn als volgt beoordeeld:

Criteria	Publiekrechtelijk				Privaatrechtelijk		
	Openbaar lichaam	Gemeen- schappelijk orgaan	Centrum- constructie	Lichte regeling	Zelfstandig bestuurs- orgaan	Vennoot- schap	Stichting
1) rechtspersoon	+	-	+	-	+	+	+
2) continuïteit	+	+	-	-	+	+	+
3) aansturing	+	+	-	+	+	-	-
4) flexibel	+	+	-	-	-	+	+
5) inbreng	+	+	+	+	+	+	+
6) verantwoording	+	+	-	-	-	-	-
7) betrokkenheid bevoegd gezag	+	+	-	+	-	-	-

Hieronder volgt een nadere uitleg van de beoordeling en een overzicht van voor en nadelen van de vormen:

- 1) *Rechtspersoonlijkheid*
Een organisatie bezit rechtspersoonlijkheid wanneer deze aan het rechtsverkeer kan deelnemen. Dus wanneer het zelfstandig schulden en bezittingen en eigen vermogen heeft. Voor de uitvoering van de taken van de RUD is een eigen organisatie met personeel en middelen een vereiste.

Publiekrechtelijk hebben een openbaar lichaam, een centrumconstructie en een ZBO een rechtspersoonlijkheid.
Privaatrechtelijk komen een vennootschap en een stichting in aanmerking.
- 2) *Continuïteit*
Continuïteit is de permanente beschikbaarheid van informatie en ongestoorde voortgang van de uitvoering van de taken en dienstverlening, ook in piektijden. Continuïteit is ook één van de eisen die genoemd is in de checklist criteria RUD-vorming. Bij de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsvormen is continuïteit gewaarborgd, met uitzondering van de centrumconstructie en de lichte regeling. Bij de centrumconstructie is er zeer grote afhankelijkheid van één leverende organisatie. Bij leveringsproblemen kan moeilijk worden ingegrepen, Dit geldt ook voor de lichte regeling (vaak een bestuursovereenkomst) waarbij geen zelfstandige uitvoeringsorganisatie bestaat, maar waar de feitelijke uitvoering van taken wordt verzorgd door iedere deelnemer afzonderlijk.
- 3) *Aansturing*
De aansturing betreft de mogelijkheid om richting te geven aan de organisatie zowel qua beleid als uitvoering. De RUD heeft voornamelijk uitvoerende taken zodat aansturing op uitvoerend niveau belangrijker is. In verschillende vormen is de aansturing geborgd via bestuurlijke vertegenwoordiging in algemeen en/of dagelijks bestuur. Bij de centrumconstructie is dit niet het geval (aansturing via het bestuursorgaan van de centrumorganisatie). Bij privaatrechtelijke vormen is de bestuurlijke aansturing niet vanzelfsprekend.

- 4) *Flexibel*
De flexibiliteit betreft de mogelijkheid van het inbrengen van eigen beleid van elk der deelnemende partijen en het kunnen omgaan met wisselingen in opdrachten. Aangezien de RUD voornamelijk uitvoerende taken zal inbreng van eigen beleid op zich beperkt zijn. Vertegenwoordiging in het bestuur maakt de bijbehorende rechtsvormen het meest geschikt.
- 5) *Inbreng*
De inbreng van zowel provinciale als gemeentelijke taken is in elke vorm mogelijk.
- 6) *Verantwoording*
De organisatie dient eenduidig verantwoording af te leggen over de uitgevoerde taken en de daarvoor gebruikte middelen. Aansluiting bij de begrotingssystematiek van de deelnemende partijen heeft hierbij de voorkeur. Voor dit criterium geldt dat een openbaar lichaam en een gemeenschappelijk orgaan het beste voldoen aan dit criterium door de 1 op 1 aansluiting met de begrotingssystematiek van de deelnemers.
- 7) *Betrokkenheid*
Met betrokkenheid wordt het commitment en de gezamenlijke verantwoordelijkheid bedoeld van alle betrokken partijen om uitvoering te geven aan de RUD. Dit criterium komt het best tot recht bij een openbaar lichaam. Met name bij een centrum gemeente, een venootschap of een stichting zal betrokkenheid veel minder gewaarborgd zijn.

I. Openbaar lichaam / gemeenschappelijke orgaan(WGR)

Voordelen WGR	Nadelen WGR
<p>Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken/inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen.</p> <p>Gemeenschappelijk orgaan heeft géén rechtspersoneeljkheid.</p>	
<p>Publiekrechtelijke rechtsvormen zijn onderworpen aan regels van het publiekrecht, waarin bepaalde waarborgen zijn opgenomen voor het gebruik van bevoegdheden, besluitvormingsstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid.</p>	<p>Ontstaan van bestuurlijke drukte. De publiekrechtelijke waarborgen kunnen een slagkrachtig en flexibel optreden als marktpartij bemoeilijken.</p>
<p>WGR faciliteert in beginsel de samenwerking tussen provincies, gemeenten en waterschappen. Zij behoeven geen goedkeuring te vragen.</p>	<p>Wanneer rijk of andere rechtspersonen in een openbaar lichaam deelnemen, geldt dat zij aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - afhankelijk van de over te dragen bevoegdheden kan voor het rijk gelden dat er instemming van beide kamers nodig is; - voor andere rechtspersonen geldt dat het bestuur via een KB in staatscourant geplaatst, gemachtigd moet zijn.

Financiële risico's zijn veelal beperkt. Er is sprake van risicospreiding, dat wil zeggen het delen van (financiële) risico's met andere partijen.	Als wordt deelgenomen aan een gr, dan zal de deelnemer moeten bijdragen aan het afdekken van eventuele exploitatiekosten. Hoe groot die risico's zijn, is afhankelijk van onder meer de vorm van de organisatie, de omvang van het belang van de deelnemer in de organisatie, en de precieze afspraken die zijn gemaakt.
Rechtstreekse sturing mogelijk door deelname aan algemeen (en dagelijks bestuur).	Deelnemers moeten vertegenwoordigers voor algemeen bestuur en dagelijks bestuur afvaardigen. Dat vraagt de nodige tijd van bestuurders, die toch al vaak overvolle agenda's hebben.
Er is geen opstartkapitaal nodig.	Publiekrecht biedt niet altijd maatwerk voor atypische situaties. het meer horizontale privaatrecht past soms beter bij de interactieve bestuursstijl van de moderne overheid dan het klassieke verticale bestuursrecht.
OL kan private gelden (bijvoorbeeld van banken) aantrekken.	De praktijk heeft geleerd dat het genereren van gelden van private marktpartijen over het algemeen beter door particuliere instellingen kan geschieden dan door een overheidsinstelling (zoals bijvoorbeeld een bestuurscommissie).
Bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden zijn overdraagbaar aan OL.	Geen winstuitkering mogelijk.

II. Lichte regeling WGR (convenant, bestuursovereenkomst)

Voordelen (bestuurs)convenant	Nadelen (bestuurs)convenant
Samenwerking op publiekrechtelijke basis, waardoor publiekrechtelijke waarborgen (voor gebruik bevoegdheden, besluitvormingstructuren, beïnvloedingsmogelijkheden, repressief toezicht, democratische controle en openbaarheid) van toepassing zijn.	Geen rechtspersoonlijkheid, waardoor geen mogelijkheid tot het zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, geen eigen personeel, geen eigen vermogen, etcetera.
Afsluiten van een convenant is vaak redelijk laagdrempelig voor partijen (qua te volgen procedure en keuze inhoud).	
Afsluiten van convenant brengt in beginsel geen financiële risico's of aansprakelijkheid met zich mee.	
Een convenant is eenvoudig te beëindigen (geen uittredingsprocedure of andere wettelijke voorschriften van toepassing). Bij een publiekrechtelijk convenant verloopt de	

geschilbeslechting via het publiekrecht (verschil met privaatrechtelijk convenant).	
Alle partijen – publiek en privaat – kunnen in beginsel het convenant afsluiten.	
Er is geen sprake van beheer van eigen vermogen of benodigd opstartkapitaal.	

III. Stichting

Voordelen stichting	Nadelen stichting
Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken/inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen, etcetera.	De waarborgen van het publiekrecht zijn niet van toepassing. Deze moeten worden ondervangen via de statuten (o.a. elementen van good governance).
	Er is goedkeuring van de minister van BZK nodig (artikel 158 Pw.). Deze goedkeuring kost de nodige tijd (max. 13 weken op basis van de ABW).
Er kan snel actie worden ondernomen, omdat de besluitvorming snel kan plaatsvinden.	De mogelijkheden voor inspraak in de beleidsvorming zijn beperkt.
Het is mogelijk om besluiten te nemen over de besteding van het beschikbare vermogen zonder lange besluitvormingsprocedures i.c. inspraakrondes, maar slechts met verantwoording achteraf.	Provincie loopt risico, omdat er geld wordt ingebracht. Inherent daaraan is dat de provincie geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt.
Er is geen opstartkapitaal nodig.	Er moeten statuten worden voorbereid en bij notariële akte worden vastgesteld. Deze procedure vraagt de nodige tijd en juridische privaatrechtelijke deskundigheid.
Voor de meeste overheidsorganisaties geldt dat er geen mogelijkheid is tot directe sturing via bestuur of RvC. Dit ter voorkoming van belangenverstremgeling (zgn. dubbele petten).	Een stichting kent geen leden, waardoor sturingsmogelijkheden mogelijk beperkt (mede gezien feit dat overheidsinstanties in beginsel niet deelnemen aan het bestuur). De aanwezigheid van een controlerend mechanisme kan in de statuten worden geregeld.
Er is sprake van financiële betrokkenheid, dat wil zeggen dat er middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van een faillissement van de deelneming of als financiële problemen op de deelnemer kunnen worden verhaald.	Toetsing aan ongewenste staatssteun en Europese aanbestedingsregels moet plaatsvinden. Ook deze procedure vraagt de nodige tijd en juridische (privaatrechtelijke) deskundigheid.
Mogelijkheid om de risico's te delen tussen de participerende partijen.	Geen winstuitkering mogelijk. Dit maakt het voor marktpartijen, die rendement op hun investering nastreven, onaantrekkelijk deel te nemen.

IV. Besloten vennootschap

Voordelen besloten vennootschap	Nadelen besloten vennootschap
Rechtspersoonlijkheid, waardoor mogelijkheid tot zelfstandig uitoefenen van rechtshandelingen, aantrekken/inhuren, personeel, hebben van een eigen vermogen, etcetera.	Er is goedkeuring van de minister van BZK nodig (arti. 158 Pw). Deze goedkeuring kost de nodige tijd (maximaal 13 weken op basis van de ABW)
Er kan snel actie worden ondernomen, omdat de besluitvorming snel kan plaatsvinden.	De mogelijkheden voor inspraak in de beleidsvorming zijn beperkt.
Het is mogelijk om besluiten te nemen over de besteding van het beschikbare vermogen zonder lange besluitvormingsprocedures i.c. inspraakrondes, maar slechts met verantwoording achteraf.	Provincie loopt risico, omdat er geld wordt ingebracht. Inherent daaraan is dat de provincie geld kan kwijt raken als het met de private organisatie niet goed verloopt.
De aansprakelijkheid van de aandeelhouders is beperkt tot het bedrag waarmee zij in de vennootschap deelnemen.	
Voor de meeste overheidsorganisaties geldt dat er geen mogelijkheid is tot directe sturing via bestuur of RvC. Dit ter voorkoming van belangenverstremgeling (zgn. dubbele petten).	Er is opstartkapitaal nodig (Euro 18.000).
Er is sturing mogelijk via het aandeelhouderschap (aandeelhoudersvergadering). De hoogste macht binnen de BV ligt bij de aandeelhouders in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA).	
Rendement uit de rechtsvorm (bijvoorbeeld in de vorm van dividend o.i.d.) is mogelijk.	Er moeten statuten, aandeelhoudersovereenkomst en een bedrijfsplan worden opgesteld. Statuten moeten bij notariële akte worden vastgesteld.
Organisatie en werkwijze van BV zijn eenduidig, omdat ze zijn vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek.	
Er is sprake van financiële betrokkenheid, dat wil zeggen dat er middelen ter beschikking zijn gesteld die verloren gaan in geval van een faillissement van de deelneming of als financiële problemen op de deelnemer kunnen worden verhaald.	

Bijlage 2: Raming transitiekosten

Onderstaande tabel bevat een raming van de transitiekosten voor vorming van de RUD. In de tabel zijn alle mogelijke kosten opgenomen. Daarbij wordt onderbouwd of er sprake is van transitiekosten die dekking behoeven door deelnemers of dat het gaat om mogelijke kosten die niet worden gemaakt (bijvoorbeeld door acties met inzet van medewerkers van deelnemers te doen) of dat het kosten voor de latende organisatie zijn (te dekken door iedere deelnemer afzonderlijk).

Raming transitiekosten

Type kosten	Omvang
Frictie (achterblijvend personeel)	
Boventallig personeel primaire proces	Eventuele frictiekosten maken geen onderdeel uit van de aanloopkosten, maar worden opgevangen door de latende organisatie. Uitgangspunt is het vermijden van frictiekosten door afspraken te maken over onderlinge herschikking binnen de gemeente en mogelijk tussen gemeenten. In principe blijft hetzelfde aantal medewerkers nodig voor de taakuitvoering en management en ondersteuning. Frictiekosten nemen af bij integrale overdracht van taken. Frictiekosten zijn relatief beperkt door bestaande taakoverdracht van eigenaargemeenten naar RMD en door integrale overdracht van provinciale vergunningtaken.
Boventallig personeel primaire overhead	
Flankerend beleid	
Sociaal Plan (medewerkers naar RUD)	
Afwijkende arbeidsvoorwaarden	Het betreft kosten doordat medewerker hun individuele rechten behouden en feitelijk hogere personeelsasten kennen dan op grond van hun functie indeling. Dergelijke meerkosten doen zich voor na de plaatsing van personeel naar de RUD. Deze kosten maken onderdeel uit van de exploitatie van de RUD.
Individuele rechten (uitloopschaal e.d)	
Projectkosten	
Externe ondersteuning	€ 125.000 - € 150.00 voor algemene externe ondersteuning
	€ 75.000 - € 100.000 voor onafhankelijke, deskundige beoordeling/advisering werkgroepen (ICT, huisvesting, inrichting planning en control, etc)
	€ 125.000 voor kwartiermaker (15 maanden)
	€ 50.000 voor (secretariële) ondersteuning kwartiermaker

Type kosten	Omvang
Oprichten GR	Eigen beheer (juristen provincie, gemeenten, RMD, landelijke voorbeelden), geen kosten
Inhuur voor compensatie ureninzet deelnemers	Er vindt geen compensatie voor de ureninzet door bestuurders, secretarissen, managers en medewerkers gedurende de RUD-vorming. Het uitgangspunt is om een evenredige verdeling te maken over de deelnemers qua inzet.
Vergaderkosten	Er vindt geen verrekening plaats van vergaderkosten. Uitgangspunt is spreiding van vergaderingen over de deelnemers met gesloten beurzen.
P&O: begeleiding plaatsing, functiewaardering, bijzondere OR	€ 100.000 voor het maken van een systeem van functiebeschrijving en functiewaardering (80 functie tegen € 750), afhandeling bezwaren en begeleiding bij plaatsing
Opleiding	€ 100.000 voor een integratie en introductieprogramma voor beoogde medewerkers RUD op het gebied van onderlinge binding, gedrag en vaardigheden
Automatisering	€ 200.000 - € 600.000 Investing in een ingericht VTH systeem bij de start van de RUD. Eventuele kosten voor koppelingen van dit systeem aan het zakensysteem van provincie/gemeenten of aanpassingen van ICT op basis van toekomstige landelijke eisen zijn niet meegenomen. Deze maken onderdeel uit van de exploitatie RUD.
Verhuizing, communicatie, huisstijl, website	€ 50.000 - € 75.000
Milieu informatie in ICT systeem	€ 75.000 - € 100.000 Overzetten van historische milieugegevens van de deelnemers naar het ICT systeem van de RUD (afgegeven milieuvergunningen, toezichtbrieven, klachtenpatroon, milieuonderzoeken, etc)
Inrichten planning en controlsysteem	Gebruikmaken ervaringen RMD en eventueel andere deelnemers, geen extra kosten. Het gaat om het hebben van een operationeel systeem bij de start RUD voor: begroting, rekening, verantwoording, tijdverantwoording, facturering, etc
Onvoorzien	€ 100.000

Samenvatting voorlopige raming transitiekosten

De voorlopige raming is:

Type kosten	Omvang
Algemene externe ondersteuning	€ 125.000 - € 150.000
Advisering werkgroepen	€ 75.000 - € 100.000
Kwartiermaker	€ 125.000
Secretariële ondersteuning	€ 50.000
Personeel (plaatsing, functiewaardering)	€ 100.000
Opleiding	€ 100.000
ICT	€ 200.000 - € 600.000
Communicatie en verhuizing	€ 50.000 - € 75.000
Overzetten milieu informatie	€ 75.000 - € 100.000
Onvoorzien	€ 100.000
Totaal	€ 1.000.000 tot € 1.500.000

Risico

Bij de raming van de transitiekosten en de structurele kosten is een aantal aannames en uitgangspunten gehanteerd. In een overleg met een aantal controllers/financieel adviseurs is de conclusie getrokken dat er op dit moment een valide raming is gemaakt.

Wel met de opmerking om in de volgende fase van de RUD vorming een gedetailleerde kostenbegroting te maken. Bij de validatie van de berekeningen zijn de volgende mogelijke risico's geïdentificeerd die van invloed kunnen zijn op de uitkomsten in deze businesscase:

- Bij de vorming van de RUD (de aanloopfase tot 1/1/13) wordt een sterk beroep gedaan op de inzet van de medewerkers van de provincie en gemeenten. Dit drukt de transitiekosten. Er is een risico dat de benodigde inzet niet kan worden geleverd en dat extra externe capaciteit moet worden aangetrokken.
- Het advies is om de transitiekosten via een verdeelsleutel te gaan verdelen over de provincie en de gemeenten. Deze zullen hun deel van de kosten moeten inbrengen. Er is een kans dat één of enkele deelnemers hieraan niet kunnen voldoen.
- Als uitgangspunt is gehanteerd om bij de start van de RUD zoveel als mogelijk gebruik te maken van bestaande faciliteiten die geschikt zijn voor de RUD. Dit betreft bijvoorbeeld de faciliteiten van de RMD. Dit drukt de transitiekosten en de

structurele kosten in de eerste exploitatiejaren. Het afstoten van bestaande faciliteiten en het investeren in geheel nieuwe werkt kostenverhogend ten opzichte van de berekeningen in de businesscase (bijvoorbeeld: nieuw financieel systeem, nieuw ICT systeem).

- In de transitiekosten is rekening gehouden met een investering in ICT om bij de start van de RUD over een werkbaar VTH Milieusysteem te beschikken. In de exploitatie van de RUD is rekening gehouden met 'normale' ICT lasten. Deze kunnen hoger vallen indien het nodig is om extra investeringen te doen (bijvoorbeeld datakoppelingen met de deelnemers) of omdat landelijke eisen over de informatievoorziening tot onvoorziene extra investeringen leiden.

Bijlage 3: Opgaven kostprijs per formatieplaats

De tabel op de volgende bladzijde bevat de opgegeven kostprijzen van de provincie en de gemeenten voor de VTH taken. In de tabel staat de kostprijs per formatieplaats vermeld en voorzover ingevuld of te berekenen daarna de opbouw over personeelslasten en overhead (personele overhead en materiële overhead). Daarna staat het absolute en procentuele verschil met de kostprijs van de RUD (€ 108.825).



	Waarvan		Kostprijs		% kostprijs		
	Kostprijs	Personeel	Overhead	tov RUD	RUD		Opmerkingen
Aalburg	112243	70063	42180	3418	103%		
Alphen-Chaam	136178	65559	70619	27353	125%		Gemiddelde cluster vergunningverlening en cluster beleid
Baarle-Nassau	118720	62930	55790	9895	109%		Gemiddelde van Ruimtelijke Zaken
Bergen op Zoom							
Breda	117670	65007	52663	8845	108%		Gemiddelde van omgevingsgebruik
Dongen	125928	97160	28768	17103	116%		
Drimmelen	134284	59474	74810	25459	123%		Gemiddelde van Grondgebied
Etten-Leur	111111	66696	44414	2286	102%		Kostprijs vergunningen en handhaving
Geertruidenberg	99172	56427	42745	-9653	91%		Gemiddelde kostprijs vergunningen en handhaving. Huisvesting slechts 2950, geen kosten voor faciliteiten/apparatuur
Gilze Rijen	91160			-17665	84%		Gemiddelde van toezichthouder, jurist, generalist en specialist. Het is de vraag of de personele overhead (management&ondersteuning afdeling)
Goirle	116000	56550	59450	7175	107%		Gemiddelde van functies: 25 vergunningverlening, 50% toezichthouder, 12,5% jurist en 12,5 specialist
Halderberge	86168			-22657	79%		De kostprijs per functie is opgegeven. De kostprijs is als volgt berekent: 25% vergunningverlening, 50% toezicht, 5% jurist, 10% generalist, 10% specialist
Hilvarenbeek							
Loon op Zand	110641	62280	48361	1816	102%		Kostprijs vergunningverlening en handhaving.
Moerdijk	113400	68600	44800	4575	104%		Afdeling vergunningen en handhaving
Oisterwijk	112000			3175	103%		
Oosterhout	91156	56545	34611	-17669	84%		
Roosendaal	100625	60313	40313	-8200	92%		Gemiddelde team vergunningen en team toezicht en handhaving
Rucphen	99500	66763	32738	-9325	91%		
Steenbergen	107919	59199	48720	-906	99%		Gemiddelde van ruimtelijke ontwikkeling en publiekszaken
Tilburg	104780			-4045	96%		Gemiddelde van functies: 25% vergunningverlening, 50% toezichthouder, 5% jurist, 10% generalist en 10% specialist
Waalwijk	125831	72818	53014	17006	116%		

	Kostprijs	Waarvan Personeel	Waarvan Overhead	Kostprijs tov RUD	% kostprijs RUD	Opmerkingen
Werkendam	116100			7275	107%	
Woensdrecht	100140			-8685	92%	Gemiddelde van milieu inspecteur en jurist; overige taken door RMD
Woudrichem	116200	89012	27188	7375	107%	
Zundert	125928	97160	28768	17103	116%	
Provincie	149720	69250	80470	40895	138%	Gemiddelde van vergunningverlening, toezicht en specialisten
RUD	108825					

