



Omgevingsdienst Groningen

Evaluatie kengetallen

Resultaten quickscan

Colofon

Ons kenmerk	20660-01
Datum	25 september 2020
Auteur	Marc van den Heuvel Jos Dolstra
Versie	3
Status	Definitief
	www.arenaconsulting.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond.....	5
1.2 Vraagstelling.....	5
1.3 Aanpak	5
1.4 Leeswijzer	5
2. Systematiek voor bepaling van kengetallen.....	6
2.1 Methode en werkwijze financieringsmodel	6
2.2 Indeling naar producten	7
2.3 Tijdsbesteding per product	8
2.4 Opslag primaire ondersteuning.....	10
2.5 Voorlopig kengetal per product.....	10
2.6 Beoordeling kengetal door teams.....	12
2.7 Kengetal per product	12
2.8 Uurtarief	12
2.9 Prijs per product.....	13
2.10 Aantal verwachte producten.....	13
2.11 Bijdrage per deelnemer	14
2.12 Totaalbijdrage	15
3. Hoogte kengetallen: vergelijking andere diensten	17
3.1 Vergelijking met vier diensten op selectie van producten	17
3.2 Verdiepende analyse.....	19
4. Conclusies en aanbevelingen	26
Bijlage	29

Samenvatting

Inleiding

De Omgevingsdienst Groningen wenst een nieuw financieringsmodel in te gaan voeren waarbij de deelnemersbijdrage voor een deel van de producten wordt gebaseerd op de prijs per product (P) en de verwachte productie (Q). De prijs wordt gevormd door het kengetal (uren per product) te vermenigvuldigen met het uurtarief. Het kengetal is een essentiële bouwsteen om de deelnemersbijdrage vast te stellen. ODG heeft verzocht om een quick-scan uit te voeren naar de opbouw en omvang van de kengetallen.

Algemeen oordeel

Het algemeen oordeel op basis van de quick-scan is:

- ODG hanteert een gedegen en goed beschreven systematiek voor invoering van het nieuwe financieringsmodel en voor bepaling van de hoogte van de kengetallen
- Er is gebruik gemaakt van een volledige en betrouwbare dataset voor de berekening van de kengetallen.
- De keuzes zijn herleidbaar en goed onderbouwd om wel of niet een kengetal voor een product te hanteren (vaste prijs of nacalculatie) en om de hoogte van het kengetal te bepalen.
- De keuzes die zijn gemaakt om wel of niet een kengetal te hanteren zijn herleidbaar en gemotiveerd.
- Uit een vergelijking van een 20-tal producten van ODG met vier andere diensten blijkt dat de hoogte van de kengetallen van ODG gemiddeld lager ligt dan bij de andere diensten waarmee is vergeleken. Er zijn enkele kengetallen die bij ODG een stuk lager zijn dan die van andere diensten. Bij een drietal producten is het kengetal van ODG 10% of meer hoger dan bij andere diensten.

De algemene aanbevelingen zijn:

- De ODG heeft de juiste voorbereidingen getroffen voor invoering van het nieuwe financieringsmodel en het werken met kengetallen (vaste prijzen) en kan de aandacht richten op uitleg en communicatie met de deelnemers.
- Op een enkel kengetal hebben wij een voorbehoud op de hoogte vanwege het geringe aantal productleveringen waarop het kengetal is gebaseerd
- ODG zal de bijdrageregeling gaan aanpassen en onze aanbeveling is om de spelregels, procedures en de besluitvorming daarin vast leggen voor het monitoren en eventueel aanpassen van kengetallen.

Oordeel over systematiek

Het oordeel over de systematiek voor het bepalen van de kengetallen is:

- ODG gebruikt een dataset voor het berekenen van de kengetallen die compleet is en waarin analyses zijn gemaakt op productie-aantallen, tijdsinzet, tarieven en financiële effecten van het werken met kengetallen.
- Het nieuwe financieringsmodel is budgetneutraal voor ODG. De deelnemersbijdrage op basis van $P \times Q$ komt overeen met de huidige deelnemersbijdrage voor ODG als geheel. We constateren dat alle kengetallen gebaseerd zijn op de feitelijke gemiddelde tijdsinzet en dat er een opslagen of correcties zijn toegepast.

De aanbevelingen zijn:

- Bij producten met een laag volume (minder dan 10 leveringen per jaar) dient ODG alert te zijn in de monitoring om kengetallen snel bij te stellen als er aanleiding toe

is. Voor drie kengetallen adviseren wij om het kengetal bij te stellen, omdat dit afwijkt van wat gebruikelijk is voor die producten.

- De primaire ondersteuning wordt via een opslag van 1,5 uur per product doorberekend. Het advies is om een staffel te hanteren voor deze opslag.
- Tenslotte de aanbeveling om met deelnemers te bespreken of het meerwaarde heeft om vaste prijzen te hanteren voor alle producten die de deelnemers via de leges doorbelasten. Het werken met vaste prijzen heeft voordelen voor de legescalculatie en toetsing aan de vereisten rondom verhaalbaarheid via leges.

Oordeel over omvang kengetallen

Het oordeel over de hoogte is:

- ODG wenst voor 81 van de 112 producten kengetallen te gaan hanteren en dit kengetal is "all-in". Tijdslurpers en voortijdig afgeronde zaken maken deel uit van de kengetallen.
- Voor 5 producten is de gemiddelde tijdsbesteding voor de provincie afwijkend van gemeenten en is een apart (en hoger) kengetal berekend. Dit is dus gebaseerd op feitelijke verschillen in de tijdsinzet tussen gemeenten en provincie.

Oordeel over de governance

Het oordeel over de governance is:

- Het nieuwe financieringsmodel is gebaseerd op veel 'documentatie'. Er zijn uitgangspunten vastgelegd, de systematiek is beschreven en er zijn berekeningen gemaakt met observaties en keuzes.
- Eén van de uitgangspunten is dat elke deelnemer het opdrachtvolume met maximaal 10% mag laten fluctueren ten opzichte van het basisjaar en dat de fluctuatie voor ODG is gemaximeerd op 2,5%.

De aanbevelingen zijn:

- De aanbeveling is om de systematiek goed vast te leggen in de bijdrageregeling en te zorgen dat deze begrijpelijk en overdraagbaar is. Dit betekent het vastleggen van procedures, besluitvorming en communicatie naar de deelnemers voor het berekenen, vaststellen en wijzigen van kengetallen.
- Vastleggen van een procedure om de fluctuatie in opdrachtvolume om te slaan over de deelnemers indien deze het maximum van 2,5% voor ODG overschrijdt.
- Anticipeer samen met deelnemers op de gevolgen van de invoering van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouwen op de producten en op de kengetallen.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De Omgevingsdienst Groningen voert taken uit in opdracht van de provincie en van 12 gemeenten. Elke deelnemer heeft het landelijke basistakenpakket ingebracht en diverse deelnemers beleggen aanvullende taken bij de ODG. Eind 2018 is door het Algemeen Bestuur besloten om tot een nieuw financieringsmodel te komen.

De essentie van het financieringsmodel is dat de deelnemersbijdrage wordt gebaseerd op de prijs per product (P) en de verwachte productie (Q). De prijs wordt gevormd door het kengetal (uren per product) te vermenigvuldigen met het uurtarief. Het kengetal is een essentiële bouwsteen om de deelnemersbijdrage vast te stellen. De financiële bijdrage van de deelnemers als totaal dient niet te veranderen met het nieuwe financieringsmodel.

1.2 Vraagstelling

Het bestuur van ODG wenst een onafhankelijke quickscan te laten uitvoeren naar de opbouw en omvang van de kengetallen. De vraagpunten in de quickscan zijn:

- 1) Toets de wijze waarop kengetallen zijn bepaald
 - Zijn de kengetallen logisch en systematisch bepaald
 - Aannames en keuzes in beeld en voldoende toegelicht
 - Aannames en keuzes in lijn met uitgangspunten
 - Voldoet de berekening aan het uitgangspunt dat het vaststellen van kengetallen voor deelnemers als totaal budgetneutraal verloopt
 - Zijn de basisgegevens voldoende betrouwbaar in zin van juist en volledig
 - Urenregistratie, schaalverdeling, jaaropdracht, producten en diensten
- 2) Vergelijk de hoogte van de kengetallen
 - Waar sluiten de kengetallen aan bij andere omgevingsdiensten
 - Waar zijn er verschillen en wat is de verklaring

1.3 Aanpak

De quickscan is uitgevoerd door middel van een documentenanalyse, interviews en het verkrijgen en analyseren van vergelijkingsgegevens van andere omgevingsdiensten.

In de bijlagen staan de leden van de projectgroep, geïnterviewde personen en de documenten die zijn bestudeerd.

Arena Consulting heeft de quick-scan uitgevoerd. De adviseurs hebben ruime ervaring met:

- de vorming en ontwikkeling van omgevingsdiensten;
- het opstellen van beleidsplannen en programma's voor provincies, gemeenten en omgevingsdiensten;
- het invoeren van productprijzen bij omgevingsdiensten;
- de invoering van de Omgevingswet.

1.4 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* beschreven we de systematiek voor het financieringsmodel van ODG en de positie van de kengetallen daarin. Aan de hand van de onderdelen van de systematiek worden de stappen en resultaten weergegeven en de bevindingen van de quickscan.

In *hoofdstuk 3* volgen de resultaten van de vergelijking met andere omgevingsdiensten.

De conclusies en aanbevelingen staan in *hoofdstuk 4*.

2. Systematiek voor bepaling van kengetallen

2.1 Methode en werkwijze financieringsmodel

Bij ODG en haar deelnemers bestaat de wens om een financieringsmodel te hanteren dat is gebaseerd op outputgericht werken. De kengetallen (vaste tijdsbesteding per product) vormen een wezenlijke bouwsteen van het financieringsmodel. Een aantal voorwaarden bepalen mede de slagingskansen van een financieringsmodel op basis van kengetallen.

Deze voorwaarden zijn:

- Een min of meer stabiele organisatie waar de belangrijkste uitdagingen in verband met de oprichting zijn overwonnen en er een toenemend samenspel is tussen dienst en deelnemers.
- Functionerende en (liefst) gekoppelde registratiesystemen voor de planning en verantwoording van productie, uren en geldstromen.
- Cultuur, houding en gedrag bij management en medewerkers dat voldoende aandacht heeft voor registratie en sturing op output.
- Ingesleten planning & control cyclus met tijdige en afgestemde instrumenten zoals begroting, jaarprogramma en rapportages.

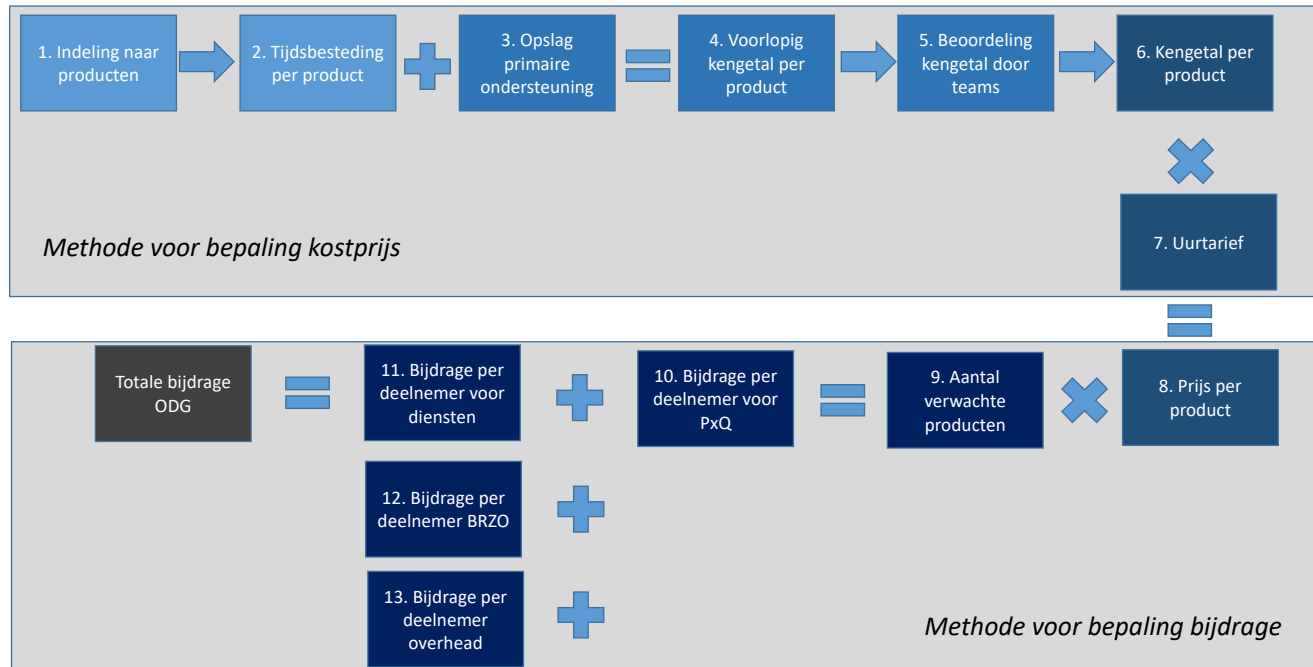
Sinds 2017 heeft de ODG ingezet op diverse verbeterlagen:

- Per 1 januari 2017 is een zaakstelsel met tijdverantwoordingsmodule in gebruik genomen.
- De jaaropdrachten en jaarrapportages zijn verbeterd.
- Bij management en medewerkers is er toenemende bewustwording voor de datakwaliteit van registraties.
- Vanaf 2018 is gestart met het stelselmatig analyseren van data over productie en ureninzet. Door middel van verschillende acties zijn de registratiesystemen op orde gebracht en is de onderlinge samenhang in de registratiesystemen verbeterd op zaken/producten/ureninzet/financiële middelen.

Eind 2018 was de conclusie dat de basis voldoende op orde is om het outputgericht financieringsmodel in te gaan richten. Er is een methode opgezet en doorlopen om alle elementen van het financieringsmodel uit te werken.

De werkwijze en de methode van het financieringsmodel is in de afbeelding geschetst. De methode voor bepaling van de kostprijs (*bovenste lijn*) bevat de stappen om te komen tot een prijs per product (P). De methode voor de bepaling van de deelnemersbijdrage (*onderste lijn*) bevat de stappen om de bijdrage vast te stellen (PxQ). Aangevuld met andere componenten voor de bijdrage (collectieve taken, diensten, BRZO, overhead) resulteert dit in de totale bijdrage van de deelnemers. Elk element van de methode wordt in dit hoofdstuk toegelicht en bevat de bevindingen uit de quickscan.

Werkwijze en methode financieringsmodel



2.2 Indeling naar producten

Clustering naar werkbare omvang

De eerste stap in het financieringsmodel was het benoemen van de producten. ODG kent 251 (sub)producten en die zijn ingedikt tot 112 hoofdproducten. Dit vormde de basis voor de dataset met de productie en urenbesteding en uiteindelijk de bepaling om wel of niet een kengetal te hanteren. Bij het indikken is een balans gevonden in:

- Samenvoegen om het aantal producten overzichtelijk te houden.
- Bieden van keuze aan deelnemers om een product door de ODG te laten uitvoeren of op een andere manier.
- Rekening houden met verschillen in activiteiten/processtappen of met complexiteit/zwaarteklassen van een product dat van invloed is op de tijdsbesteding

Bevindingen:

- Van de 112 geclusterde producten zijn er uiteindelijk 81 waarvoor is voorgesteld om kengetallen te hanteren. Dit komt in eerste instantie over als een uitgebreide en gedetailleerde lijst. Dit wijkt niet af van andere omgevingsdiensten die met kengetallen of productprijzen werken.
- Wij zien geen mogelijkheden of voordeel voor een verdergaande clustering van producten. De samenhang in activiteiten gaat dan ontbreken, de keuze en het inzicht voor deelnemers (wat levert ODG?) verminderd en de complexiteit in de administratie neemt toe om zaak- en tijdschrijfgegevens naar de geclusterde producten te herleiden, met een toenemende foutenkans.

Criteria voor kengetallen

Voorafgaand aan de analyse van de dataset zijn door ODG criteria benoemd om een kengetal voor een product te hanteren. Deze criteria betroffen omvang, aantal, spreiding in ureninzet. Gaandeweg zijn de criteria losgelaten en is een omgekeerde redenering gevolgd: op basis van de gemiddelde tijdsbesteding die is afgeleid uit de dataset is een kengetal voor een product geformuleerd, tenzij er redenen zijn om geen kengetal te hanteren. De argumentatie is dat de planbaarheid en voorspelbaarheid toeneemt voor de deelnemers en voor ODG als voor een grote groep van producten met kengetallen wordt gewerkt.

Bevindingen:

- *De keuze om een product wel of niet van een kengetal te voorzien is uiteindelijk niet geheel gebaseerd op criteria. De uitkomst van de omgekeerde redenering (kengetal, tenzij ..) is dat er enkele producten zijn met lage volumes of grote urenspreiding waarvoor wel een kengetal is voorgesteld.*

Aard van de producten

Bij een deel van de producten is een verdeling gemaakt in klassen (conform de indeling van landelijke kwaliteitscriteria) of complexiteit. Deze onderverdeling werkt bij de onderstaande producten niet door in de kengetallen. Er kan wel een verschil zijn in uurtarief:

- actualiseren van een vergunning milieu (zelfde kengetal voor klasse II en III)
- activiteit milieu regulier en uitgebreid (zelfde kengetal voor klasse II en III)
- OVA- milieu regulier (zelfde kengetal voor klasse II en III)
- OVA – milieu uitgebreid (zelfde kengetal voor klasse II en III)

Bij andere producten is er een (meestal vrij groot) verschil in het kengetal tussen producten met verschillende complexiteit of klassen. Voorbeeld zijn het inrichtingsgebonden toezicht of de OVA – bouw.

Bevindingen:

- *De onderverdeling naar klassen (conform kwaliteitscriteria) of complexiteit werkt door in de hoogte van het kengetal van het product. Voor sommige producten met verschillende klassen is het kengetal gelijk, maar verschilt het uurtarief van de medewerkers die aan het product werken.*

2.3 Tijdsbesteding per product

Systemen, registratie, dataset

De registratiesystemen vormen de basis voor de dataset om kengetallen op te baseren. ODG gebruikt één applicatie (Los/PowerForms) voor zaakregistratie en tijdverantwoording. Een zaak is gekoppeld aan een locatie en op die manier direct gekoppeld aan een product. Via de locatie wordt ook de verdeling aangebracht in de klasse of complexiteit van het product. De ODG heeft de omvang van de kengetallen gebaseerd op de dataset over 2019.

Bevindingen:

- *ODG gebruikt één applicatie voor registratie van zaken en tijdverantwoording. Er is routine met het verkrijgen van datasets van zaken, productieaantallen, tijdverantwoording, salarisschaal en relatering aan jaaropdrachten. Een data-analist bewaakt de betrouwbaarheid en voert analyses uit.*
- *ODG beschikt over een volledige en inzichtelijke dataset met alle informatie voor outputgericht werken (zaken, producten, uren, tarieven, jaaropdrachten). Door de focus bij output gericht werken op "producten" vermindert de aansluiting op de indeling van de begroting (kostenposten in plaats van producten).*

Gemiddelde tijdsbesteding

Voor alle 112 hoofdproducten is de gemiddelde tijdsbesteding bepaald. Dit is gedaan door de totale ureninzet voor afgeronde zaken te delen door het aantal afgeronde zaken behorend bij het product. Er is gecorrigeerd voor afgeronde zaken zonder tijdsinzet (met uitzondering van klachten waar een procedurele beoordeling plaatsvindt zonder dat er tijd op de zaak wordt geschreven). Bij de bepaling van de tijdsbesteding per product zijn voortijdig afgeronde zaken meegenomen (zoals intrekken van een vergunningaanvraag). Ook zijn eventuele 'uitschieters' in de ureninzet meegenomen (tijdrovende dossiers).

Bevindingen:

- *De gemiddelde tijdsbesteding is een waarheidsgetrouwe weergave van de ureninzet van ODG per product. Uitschieters en voortijdig afgeronde zaken zijn meegenomen. De deelnemers kunnen er op rekenen dat de kengetallen alle werkzaamheden en inzet bevatten.*
- *Kanttekening is dat voor 20 producten het volume over 2019 laag was (minder dan 10) om de betrouwbaarheid van het kengetal te garanderen (zie § 2.2)*

Omgaan met tijdverantwoording

De data in een systeem is zo betrouwbaar als de bron waar de data ontstaat. Voor de tijdverantwoording spelen de volgende elementen:

- *Discipline:* Voor medewerkers van de ODG zijn 'tijdschrijven' en 'zaaksysteem' relatief nieuw. We hebben niet onderzocht hoe de tijdverantwoording op medewerkersniveau loopt. Er lijkt voldoende aandacht te zijn voor het consistent registreren van de ureninzet. Het belang van outputgericht werken en het werken met kengetallen is breed bekend binnen ODG.
- *Inhuur:* Ingehuurde medewerker worden geacht om hun uren te registreren in de tijdverantwoording. Hier is sinds 2020 meer aandacht voor. Mogelijk is niet alle inzet van inhuur in 2019 consistent in de tijdverantwoording opgenomen. Het signaal is dat dit mogelijk gaat om een incidenteel geval. We verwachten niet dat dit invloed heeft op de hoogte van de kengetallen.
- *Muteren:* Het is mogelijk om met terugwerkende kracht uren te corrigeren in het tijdschrijfsysteem. Er is nog geen spelregel voor het 'op slot zetten'.
- *Sturing:* Het hoofd bedrijfsvoering keurt de 'urenstaat' goed. Er is controle op het wekelijks verantwoorden van de contracturen en op de verhouding tussen 'productief' en 'algemeen'. De teamleiders bespreken periodiek de datakwaliteit van de urenverantwoording. De urenregistratie en de kengetallen worden gezien als hulpmiddel voor het verfijnen van planning en bezetting.

Bevindingen:

- *Er heeft geen verificatie plaatsgevonden van de registratiewijze en -cultuur op 'de werkvloer'. Er lijkt voldoende aandacht te zijn voor een betrouwbare registratie van de urenverantwoording*
- *Het ontbreekt aan een spelregel om de tijdverantwoording op een zaak te sluiten als een zaak is afgesloten. Er kan met terugwerkende kracht worden gemuteerd. Ons advies is om enige tijd na afronding van de zaak ook de mogelijkheid van tijdverantwoording op de zaak af te sluiten. Binnen ODG is hiervoor al een voorstel in routing.*
- *Medewerkers 'groeien in de systemen en de wijze van registreren'. Ons advies is om het omgaan met registraties en de gedragslijnen vast te leggen ("zo doen we dat bij ODG") en om dit actief onder de aandacht te brengen van nieuwe medewerkers en inhuurkrachten (onderdeel inwerkprogramma)*

2.4 Opslag primaire ondersteuning

De primaire ondersteuning van ODG heeft conform begroting een omvang van 11 fte. De medewerkers schrijven geen tijd en hun inzet is niet meegenomen in de tijdsbesteding per product. Primaire ondersteuning valt in de begroting niet onder overhead. Om de inzet van primaire ondersteuning mee te laten tellen is een opslag van 1,5 uur per kengetal gehanteerd. In totaal is 7 fte primaire ondersteuning via de opslag toebedeeld. De overige formatie primaire ondersteuning (11 fte begroting -/- 7 fte via opslag kengetallen) wordt ingezet op de BRZO taak, collectieve taken of diensten (producten zonder kengetal).

In eerste instantie was geen vaste opslag (1,5 uur per kengetal) gehanteerd maar een percentage. Dit leidt tot een hoge opslag voor producten met een hoge gemiddelde tijdsbesteding (bij 50 uur is de opslag voor primaire ondersteuning 5 uur) die niet in verhouding staat tot de feitelijke inzet. De huidige werkwijze van een vaste opslag leidt tot het omgekeerde (er zijn kengetallen van 4 uur, waarbij de opslag 1,5 uur is).

Bevindingen:

- *ODG hanteert een opslag van 1,5 uur per product voor primaire ondersteuning om de inzet – die niet in de tijdsbesteding is opgenomen – te vertalen naar de producten. Er is eerst gewerkt met een procentuele opslag en nu met een vaste opslag. Beiden kennen nadelen. Ons advies is om een staffel te hanteren voor de opslag primaire ondersteuning. Een gedifferentieerde vaste opslag op basis van de omvang van het kengetal (bijvoorbeeld < 10 uur – 10 tot 30 en > 30 uur).*

2.5 Voorlopig kengetal per product

Van dataset naar kengetal

ODG heeft een nauwgezette en goed volgbare dataset opgebouwd met gegevens over productie, tijdverantwoording, jaaropdrachten en uurtarieven. Kern is een analyse per product met gemiddelde tijdsbesteding, urenspreiding en standaard deviatie. Daarna is de opslag voor primaire ondersteuning toegevoegd. Uiteindelijk is een keuze gemaakt voor producten waarvoor een kengetal wordt voorgesteld (PxQ) en diensten waarvoor niet met een kengetal wordt gewerkt.

Bevindingen:

- *De opbouw en hoogte van de kengetallen is goed te volgen en transparant.*
- *De kengetallen zijn gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding zoals die uit de registratiesystemen volgt. Buiten de opslag voor primaire ondersteuning zijn er geen correcties of opslagen. De kengetallen zijn gebaseerd op feitelijke gegevens uit de registratiesystemen. Derhalve is het een betrouwbare weergave van de feitelijke inzet van ODG op de producten.*
- *Voor elk product of dienst is een motivatie opgenomen om te kiezen voor een kengetal (PxQ) of voor een dienst. Afwegingen voor deze keuze zijn: mate van standaardisatie van processtappen, volume, urenspreiding.*

Kengetallen bij gering productvolume

Er is voor een 20-tal producten een kengetal voorgesteld, hoewel er per product minder dan 10 zijn geraamd in de jaaropdracht en er over 2019 ook beperkt tijdschrijfgegevens voorhanden zijn. De betrouwbaarheid van het kengetal lijkt dan gering. Aan de andere kant is met een laag volume ook de impact op de deelnemersbijdrage beperkt. Voor sommige

producten met een laag productvolume is een kengetal voorgesteld dat gelijk is aan een overeenkomstig product.

Bij de producten met een laag volume is onze analyse:

- *Bestuursdwang uitvoeren*: Het kengetal van 3 uur is laag en het volume (4 in de jaaropdracht) is laag. Onze verwachting is dat de tijdsbesteding hoger is bij het uitvoeren van bestuursdwang. Het advies is het kengetal op te hogen naar een realistische hoogte.
- *Maatwerkvoorschrift milieu uitgebreid*: Het kengetal van 96 uur is het op 1 na hoogste van alle producten en het volume (4 in de jaaropdracht) is laag. Er is niet direct een reden om het kengetal aan te passen; wel om dit alert te volgen.
- *Omgevingsvergunningactiviteit bouw complex*: Het kengetal is 40 uur en het volume (6 in de jaaropdracht) is laag. Er is geen reden om het kengetal aan te passen; wel om dit alert te volgen; ook in het kader van de kostendoorberekening en kostenonderbouwing via de leges.
- *Omgevingsvergunningactiviteit brandveilig gebruik*: Het kengetal is 39 uur en het volume (2 in de jaaropdracht) is laag. Er is niet direct een reden om het kengetal aan te passen; wel om dit alert te volgen.
- *Toezicht archeologie*: Het kengetal van 51 uur is erg hoog en het volume (1 in de jaaropdracht) is niet representatief. Ons advies is om het kengetal te heroverwegen en in lijn te brengen met de andere kengetallen voor toezicht.

Bevindingen:

- *Er is voor een 20-tal producten een kengetal voorgesteld, hoewel er per product minder dan 10 zijn geraamd in de jaaropdracht. Voor de producten "bestuursdwang uitvoeren" en "toezicht archeologie" stellen we een bijstelling van het kengetal voor. Verder is het advies om de kengetallen alert te monitoren voor de producten met een laag volume.*

Analyse provincie vs gemeenten

ODG heeft per product een vergelijking gemaakt van de gemiddelde tijdsbesteding voor de provincie en voor gemeenten. Indien er aantoonbare en aanwijsbare verschillen zijn dan is er een apart kengetal benoemd voor de provincie. De kengetallen voor de provincie zijn zonder uitzondering hoger dan voor gemeenten.

De verschillen in inzet voor (bestuurlijke) advisering tussen provincie en gemeenten komen niet in de kengetallen terug, omdat deze inzet buiten de kengetallen valt. Binnen ODG is er een 'vrije' toedeling van zaken binnen de teams. De voormalig provinciale en gemeentelijke medewerkers werken 'door elkaar' aan zaken. Het is niet zo dat de provinciale inrichtingen door voormalig provinciale medewerkers worden bedient.

Bevindingen:

- *Er zijn verschillende kengetallen voor provincie en gemeenten als de gemiddelde tijdsbesteding aantoonbaar afwijkt. De kengetallen voor de provincie zijn hoger.*

Uniformiteit voor deelnemers

Verschillen tussen gemeenten in bijvoorbeeld mandatering, toegankelijkheid van dossiers en informatie of de onderlinge rolverdeling gemeente/ODG in werkprocessen kunnen invloed hebben op de tijdsbesteding. Als er zulke verschillen zijn tussen de deelnemers dan is dit niet tot uiting gebracht in de kengetallen.

Bevindingen:

- *De kengetallen zijn gelijk voor alle gemeenten. Eventuele verschillen in dienstverlening en daardoor in tijdsbesteding zijn niet tot uiting gebracht in de kengetallen. Dit zou ook vragen om een complexe en tijdrovende registratie en data analyse.*

2.6 Beoordeling kengetal door teams

De voorlopige kengetallen zijn voorgelegd aan de teams. Over het algemeen vonden de teams de kengetallen een goede afspiegeling van de inzet en was er instemming om de kengetallen te hanteren. Er zijn enkele correcties gekomen vanuit het team Vergunningen; met name rondom de actualisatie van vergunningen. Enkele kengetallen voor vergunningen zijn gecorrigeerd op de uitkomsten van de dataset.

Vanwege de complexiteit van werkzaamheden bij het afhandelen van vergunningaanvragen komt het voor dat medewerkers van het team BRZO aan zaken werken die binnen de scope van het team vergunningen vallen. Het gaat dan om vergunningen voor de complexere inrichtingen. Het team vergunningen 'leent' medewerkers BRZO vanuit kwaliteits- en deskundigheidsoptiek. Er is niet onderzocht of dit invloed heeft op de kengetallen (oa vergunningen klasse II en III).

Bevindingen:

- *De consultatie van de teams heeft geleid tot enkele bijstellingen van de voorgestelde kengetallen voor vergunningenproducten.*
- *Er zijn medewerkers van het team BRZO die werkzaamheden uitvoeren voor complexere inrichtingen van team Vergunningen. De invloed op de hoogte van de kengetallen is niet onderzocht.*

2.7 Kengetal per product

Op basis van de voorgaande stappen is per product bepaald of met een kengetal wordt gewerkt (PxQ) of een dienst en is de hoogte van het kengetal bepaald. Er zijn 81 producten waarvoor een kengetal is bepaald.

2.8 Uurtarief**Opbouw uurtarief**

Het financieringsmodel is gebaseerd op PxQ. De prijs (P) bestaat uit het kengetal x uurtarief. Dit uurtarief bestaat uit personeelskosten (op basis van de maximum trede salarisschaal) en directe overhead. In feite uit de kosten die 'productie afhankelijk' zijn. Ofwel de kosten die veranderen als de productie omvang verandert. Het uurtarief dat wordt gehanteerd voor de 'prijs per product' (P) is exclusief de algemene overhead van ODG. De dekking van deze overhead zit buiten PxQ in de deelnemersbijdrage.

Bevindingen:

- *Het uurtarief voor het bepalen van de productprijs (P) bevat de personeelskosten (maximum trede salarisschaal) en directe overhead. De algemene overhead van ODG zit niet in dit uurtarief.*

Schalen, tarieven en productprijzen

Het uurtarief dat wordt gehanteerd voor de productprijs is gebaseerd op de salarisschaal van de medewerkers die uren op de afgeronde producten hebben geschreven. In de dataset is per product (en per deelnemer) inzichtelijk gemaakt in welke verhouding de verschillende 'salarisschalen' aan producten werken. Het gemiddelde is genomen om tot het uurtarief te komen. Hierbij is een verschil aangebracht in het uurtarief voor de provincie en gemeenten als er aantoonbare verschillen bleken.

Bevindingen:

- *Het uurtarief verschilt tussen provincie en gemeenten als er aantoonbare verschillen zijn in de inzet van salarisschalen*
- *Het tarief is gebaseerd op de feitelijke inzet van salarisschalen binnen ODG; dus op de salariskosten conform de maximum trede van de salarisschaal.*
- *Ons advies is om de optie bespreekbaar te maken om het uurtarief voor een product te relateren aan het niveau van medewerkers dat is bepaald in de kwaliteitscriteria.*

2.9 Prijs per product

De prijs per product (P) is verkregen door kengetal x uurtarief. Dit is in de voorgaande stappen toegelicht. We gaan hier in op de registratiesystemen van ODG die de basis vormen voor de vastlegging van de zaken/producten en de tijdsbesteding. ODG gebruikt een integraal systeem (Los) met de zaakregistratie (inclusief koppeling en locaties die naar de producten en klassen van producten leiden) en een geïntegreerde tijdschrijfmodule.

Dit systeem wordt vanaf 2021 niet meer ondersteund en zal worden vervangen door PowerBrowser 2020 (van dezelfde leverancier als Los). Zeer waarschijnlijk is hier geen geïntegreerde tijdschrijfmodule in beschikbaar. Dat betekent dat er een aparte applicatie komt voor de urenverantwoording.

Bevindingen:

- *ODG krijgt in 2021 te maken met aanpassing van het registratiesysteem voor zaken (producten) en tijdverantwoording. Dit vraagt om alertheid om de gegevens van het nieuwe systeem aan te laten sluiten op de opgebouwde dataset voor bepaling en monitoring van de kengetallen.*

2.10 Aantal verwachte producten

Jaaropdracht

In de systematiek van PxQ is het verwachte aantal producten (Q) per deelnemer vastgelegd in de jaaropdracht. De jaaropdracht is een getekende opdracht van de deelnemer aan ODG om de geplande prestaties te leveren. Gedurende het jaar worden aanvullende werkzaamheden als 'meerwerk' overeengekomen.

Bevindingen:

- *De jaaropdracht vormt de basis voor het geplande aantal producten (Q) in de systematiek "PxQ" van het nieuwe financieringsmodel. ODG dient tijdig met de deelnemers te starten om de jaaropdracht overeen te komen en om de kengetallen erin te integreren.*
- *Tevens zal ODG de herverdeeleffecten inzichtelijk dienen te maken aan de deelnemers en de afspraken van de 'zachte landing' concreet vertalen in de "PxQ" systematiek en naar de deelnemersbijdragen.*

Dekkend voor het werk

Het werk van ODG is onderverdeeld naar:

- Producten met kengetallen (PxQ) voor jaaropdracht en meerwerk
- Diensten
- Projecten
- Collectieve taken

In de interviews is aangegeven dat alle werkzaamheden van ODG in deze vier typen zijn ondergebracht en dat de producten en diensten in de jaaropdrachten of meerwerk is vastgelegd. We hebben hierop geen verificatie uitgevoerd. Wel is aangegeven dat er goede communicatie met de deelnemers moet plaatsvinden over 'wat waar wordt vastgelegd'.

2.11 Bijdrage per deelnemer

Opbouw van de bijdrage

De bijdrage van de deelnemer van de ODG bestaat uit vijf onderdelen (buiten eventueel meerwerk gedurende het jaar):

- Verwachte aantal producten x vaste productprijs (PxQ)
- Afname van diensten
- Bijdrage collectieve taken
- Bijdrage BRZO (voor zover bevoegd gezag voor een BRZO inrichting)
- Bijdrage overhead

9 producten bepalen 45% van het volume

Bij de bijdrage op basis van PxQ (de vaste productprijzen) valt op dat 9 van de 81 producten met kengetallen voor 45% van de bijdrage van deelnemers binnen PxQ zorgen. Deze 9 producten met hun aandeel in de deelnemersbijdrage als totaal van PxQ is:

Product	Aandeel deelnemers bijdrage
Omgevingsvergunningactiviteit milieu uitgebreid klasse III	12%
Toezicht inrichtingsgebonden klasse III	8%
Omgevingsvergunningactiviteit bouw meervoudig	7%
Toezicht inrichtingsgebonden klasse II	4%
Hercontrole	3%
Melding Activiteitenbesluit	3%
Omgevingsvergunningactiviteit bouw eenvoudig	3%
Toezicht nieuwbouw en verbouw eenvoudig	3%
Zienswijze	3%

Impact Omgevingswet

27%

Bevindingen:

- Van de verwachte deelnemersbijdrage PxQ wordt 45% bepaald door 9 producten en 27% door 3 producten. Dit betekent dat een beperkt aantal kengetallen en producten sterk bepalend is voor een groot deel van de deelnemersbijdrage.
- Van de 9 producten die 45% van de bijdrage PxQ uitmaken is het volume van 5 producten niet beïnvloedbaar door deelnemers omdat de dienstverlening bepaald wordt door de omgeving: aanvragen van een vergunning, indienen van een melding en inbreng van zienswijzen. Dit is een logisch gevolg van de aard van die producten.

2.12 Totaalbijdrage

Budgetneutraal

De omvang van de huidige deelnemersbijdragen is gelijk aan de deelnemersbijdragen bij het nieuwe financieringsmodel (PxQ). Dit betekent dat het nieuwe financieringsmodel budgetneutraal verloopt voor ODG als geheel. De huidige deelnemersbijdragen zijn vergeleken met de bijdragen op basis van de jaaropdracht (Q) en kengetallen x uurtarieven (P). Er zit geen verschil in de totale omvang van de bijdragen. Een tweede verificatie is op omvang van kengetallen: de feitelijke gemiddelde tijdsbesteding per product komt overeen met het kengetal. Dit betekent dat de totale 'doorbelasting' aan deelnemers op basis van urenbesteding dezelfde is als op basis van kengetallen.

Bevindingen:

- *Het nieuwe financieringsmodel is budgetneutraal voor de ODG als geheel. De totale deelnemersbijdragen op basis van de systematiek "PxQ" zijn even hoog als de huidige totale bijdragen.*

Spelregels

ODG en de deelnemers hebben een aantal spelregels afgesproken voor het nieuwe financieringsmodel en voor fluctuaties van de deelnemersbijdragen.

Er is vastgelegd dat een deelnemer een maximale daling van het opdrachtvolume aan ODG mag doorvoeren van 10% ten opzichte van het basisjaar. In totaal mogen alle deelnemers gezamenlijk het opdrachtvolume met maximaal 2,5% laten dalen ten opzichte van het basisjaar. Er is geen afspraak vastgelegd over de procedure als individuele deelnemers hun opdrachtvolume zodanig wensen te verlagen dat het totaal voor ODG met meer dan 2,5% daalt. Uiteindelijk dient het Algemeen Bestuur daarover een besluit te nemen. Ons advies is om aanvullende procedurele afspraken te maken als die situatie zich voordoet:

- Onderbouwing van de deelnemer over redenen/oorzaken om het opdrachtvolume substantieel te verlagen. Met name omdat een groot deel van het opdrachtvolume 'vraaggestuurd' is zoals vergunningaanvragen, meldingen, zienswijzen.
- Hanteren van een rekenregel die uitgaat van 2,5% maximale daling voor ODG als geheel en deze 'dalingsruimte' evenredig terugrekent naar individuele deelnemers die hun opdrachtvolume substantieel willen beperken.

Bevindingen:

- *Deelnemers kunnen hun opdrachtvolume met maximaal 10% laten dalen ten opzichte van het basisjaar; voor ODG als geheel is de daling begrenst op 2,5%. Ons advies is om een procedure af te spreken dat de maximale daling van 2,5% wordt teruggerekend over de deelnemers als de grens dreigt te worden overschreden.*

Adaptief naar de toekomst

De producten en kengetallen zijn gebaseerd op de huidige taakinvulling van ODG. Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging bouwen (Wkb) zullen producten, werkprocessen, samenwerkingsafspraken en kengetallen gaan veranderen of kunnen nieuwe producten ontstaan.

Ons advies aan ODG (en de deelnemers) om de gevolgen van deze grote wetswijzigingen vóóraf te verwerken in de PDC en – waar mogelijk – in de kengetallen.

Bevindingen:

- *De inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen heeft gevolgen voor producten en kengetallen van ODG. Ons advies is om de gevolgen vooraf te verwerken in de PDC, de kengetallen en de jaaropdrachten.*

3. Hoogte kengetallen: vergelijking andere diensten

3.1 Vergelijking met vier diensten op selectie van producten

Onafhankelijke toetsing

In het kader van de quick-scan is voor een aantal producten van ODG de kengetallen vergeleken met vier andere diensten. Dit zijn diensten die vaste productprijzen hanteren naar hun deelnemers of waarvan de feitelijke tijdsbesteding voor de producten bekend is. In de tabel staan producten van ODG met het aandeel van het product in de deelnemersbijdrage. Vervolgens zijn kengetallen van vier andere diensten vermeld. Sommige producten van ODG komen onvoldoende overeen met andere diensten om een vergelijking te kunnen maken (lege vakjes). Ook hanteren andere diensten soms geen vaste productprijzen maar werken ze op nacalculatie.

Nr	Naam	% bijdrage ODG	Kengetal ODG	Dienst A	Dienst B	Dienst C	Dienst D
7	Administratieve controle complex	2%	11	25			
8	Administratieve controle eenvoudig	2%	4			4-6	4
12	Beschikking Wbb	1%	16	26		Nacalculatie	26
17	Hercontrole	3%	8	Nacalculatie	8	5	9
18	Procedure hogere waarde	0%	14	22		Nacalculatie	21
29	Maatwerkvoorschrift	1%	30	20		Nacalculatie	18
31	Melding Activiteitenbesluit	3%	12	10-12	7	6	10
37	Melding slopen	2%	4	5		Nacalculatie	4-6
42	Bouwen complex	0%	40	40		Nacalculatie	
43	Bouwen eenvoudig	3%	23	20-25		Nacalculatie	
44	Bouwen klein	1%	11	12-15		Nacalculatie	
47/48	OVA milieu regulier	1%	21	Nacalculatie	55	67-41	31,6
49/50	OVA milieu uitgebreid	13%	108			100-58	68
61	Toezicht bodemsanering	2%	14	20		Nacalculatie	20-25
67	Toezicht inrichtingsgebonden klasse I	0%	10	10	10	6-12	6-9
68	Toezicht inrichtingsgebonden klasse II	4%	11	14	17	18	11-18
69	Toezicht inrichtingsgebonden klasse III	8%	17	20	17	23	24-41
72	Toezicht nieuwbouw/verbouw complex	1%	31	32		Nacalculatie	
73	Toezicht nieuwbouw/verbouw eenvoudig	3%	14	11-15		Nacalculatie	
74	Toezicht slopen	1%	9	7		4-12	8
78	Voorlopige voorziening	0%	27	23		Nacalculatie	60
81	Zienswijze	3%	21	21		Nacalculatie	33
Totaal		55%					

Detailobservaties per product

- Administratieve controle complex:
 - Het kengetal ODG is minder dan de helft dan dat van één andere dienst, bij drie andere diensten is geen kengetal aangetroffen.
 - Bij de andere dienst valt onder de administratieve controle: "onderzoek naar de betrouwbaarheid, juistheid, volledigheid, actualiteit en tijdigheid van verstrekte gegevens, informatie en de afvalstoffenboekhouding van bedrijven onder de Wm, Awb, Wabo, Activiteitenbesluit en Waterwet". In het kengetal zit diepgaand onderzoek of ketenonderzoek.

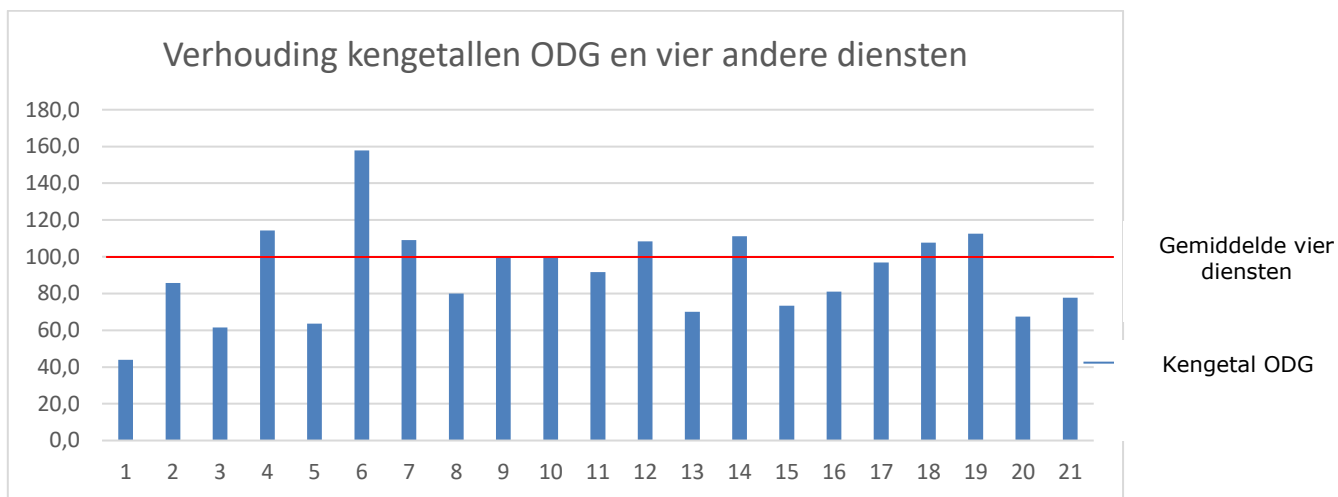
- Bij ODG gaat het om "beoordelen of adviseren over ingediende rapportages, onderzoeken en afvalstoffenregistraties (milieujaarverslagen, PRTR verslagen, asbestsaneringen) met betrekking tot bodem, asbest, afval, lozingen, milieu, PRTR.
- De aard van de werkzaamheden en de wetgeving waar de administratieve controle op is gebaseerd lijkt overeen te komen tussen ODG en de andere dienst. Het verschil in kengetal (11 versus 25) is mogelijk veroorzaakt door de diepgang van de administratieve beoordeling.
- Administratieve controle eenvoudig: Kengetal ODG is exact gelijk met dat van twee andere diensten
- Beschikking Wbb: Het kengetal van twee andere diensten is (fors) hoger dan ODG.
- Hercontrole: Het kengetal is bij twee andere diensten (nagenoeg) identiek en bij één dienst lager. Eén dienst werkt op basis van nacalculatie.
- Procedure hogere waarde: Bij twee andere diensten is het kengetal de helft hoger. Het kengetal van ODG wijkt fors (50%) naar beneden af.
- Maatwerkvoorschrift: Het kengetal van twee andere diensten is de helft lager, één dienst werk op nacalculatie. Het kengetal van ODG wijkt fors (50%) naar boven af.
- Melding Activiteitenbesluit: De andere vier diensten hanteren kengetallen die lager zijn dan ODG. Het verschil is gemiddeld zo'n 30%, waarmee het kengetal van ODG naar boven afwijkt.
- Melding slopen: Het kengetal van ODG wijkt niet af van twee andere diensten.
- Bouw complex: Eén andere dienst hanteert exact hetzelfde kengetal, van de overige drie diensten zijn geen kengetallen bekend.
- Bouwen eenvoudig: Eén andere dienst hanteert hetzelfde kengetal, van de overige drie diensten zijn geen kengetallen bekend.
- Bouwen klein: Eén andere dienst hanteert hetzelfde kengetal, van de overige drie diensten zijn geen kengetallen bekend.
- OVA milieu regulier/uitgebreid:
 - Eén dienst hanteert één kengetal voor de reguliere en uitgebreide procedure; dit kengetal komt overeen met het gemiddelde van ODG.
 - Twee andere diensten hanteren een bandbreedte voor de reguliere procedure waarvan het kengetal fors hoger ligt dan ODG (gemiddeld meer dan 2x zo hoog). Voor de uitgebreide procedure zien we het omgekeerde, het kengetal van de andere diensten ligt zo'n 30% lager.
- Toezicht bodemsanering: Het kengetal van twee andere diensten ligt beiden zo'n 50% hoger dan ODG.
- Toezicht inrichtingsgebonden klasse I: De kengetallen van de andere diensten komen overeen of zijn iets lager.
- Toezicht inrichtingsgebonden klasse II: De kengetallen van de andere diensten komen overeen of zijn hoger.
- Toezicht inrichtingsgebonden klasse III: Het kengetal komt overeen met één andere dienst; drie andere diensten hanteren kengetallen die (fors) hoger zijn.
- Toezicht nieuwbouw/verbouw complex: Het kengetal komt overeen met één dienst, van de anderen zijn geen kengetallen bekend.
- Toezicht nieuwbouw/verbouw eenvoudig: Het kengetal komt overeen met één dienst, van de andere zijn geen kengetallen bekend.
- Toezicht slopen: De kengetallen van andere diensten zijn iets lager.
- Voorlopige voorziening: Eén dienst hanteert een kengetal dat iets lager is en én dienst een kengetal dat twee keer zo hoog is.
- Zienswijze: Eén dienst heeft een vergelijkbaar kengetal en een dienst een fors hoger kengetal.

Vergelijking in één oogopslag

De verhouding van het kengetal van ODG en de andere vier diensten is in onderstaande afbeelding voor de vergeleken producten naast elkaar gezet. Daarbij zijn de producten "OVA" bij elkaar genomen. Niet voor alle producten zijn kengetallen van alle vier de diensten beschikbaar. Ook hanteren diensten soms een bandbreedte voor een product. De vergelijking in de afbeelding moet dan ook niet te absoluut worden gezien. Het geeft letterlijk een 'beeld' van ODG ten opzichte van de andere vier diensten.

In de afbeelding is te zien dat de kengetallen van ODG voor een groot aantal producten overeenkomen met de andere diensten of iets lager zijn. Voor sommige producten (administratieve controle complex, beschikking Wbb, procedure hogere waarde, toezicht bodemsanering, toezicht klasse II) is te zien dat het kengetal van ODG fors lager is.

Er zijn producten (hercontrole, maatwerkvoorschrift) waarvoor het kengetal van ODG meer dan 10% hoger is dan bij andere diensten.



Het gemiddelde kengetal van vier diensten staat per product op 100% (rode lijn). Het kengetal ODG is met de blauwe kleur weergegeven ten opzichte van het gemiddelde. Het kengetal ODG is lager als de blauwe staaf onder de rode lijn valt.

3.2 Verdiepende analyse

Achtergrond

De werkgroep Financiën verzocht om een verdiepende analyse voor producten met een hoog opdrachtvolume en/of waarbij kengetallen significant afwijken van andere diensten. De verdiepende analyse betreft drie type producten: melding Activiteitenbesluit, aanvraag omgevingsvergunning activiteit milieu en milieutoezicht op inrichtingen. De producten, kengetallen en het aandeel van het product in de deelnemersbijdrage volgens "PxQ" zijn:

Product	Kengetal ODG	Aandeel deelnemersbijdrage PxQ
31 Melding Activiteitenbesluit	12 uur	3 %
47/48 OVA milieu regulier	21 uur	1%
49/50 OVA milieu uitgebreid	108 uur	13%
68 Toezicht inrichtingsgebonden klasse II	11 uur	4%
69 Toezicht inrichtingsgebonden klasse III	17 uur	8%

De kengetallen van ODG verhouden zich als volgt tot de andere diensten

Product	Kengetal ODG	Dienst A	Dienst B	Dienst C	Dienst D
Melding Activiteitenbesluit	12	10-12	7	6	10
OVA milieu regulier	21	Nacalculatie	55	41-67	32
OVA milieu uitgebreid	108			58-100	68
Toezicht inrichtingsgebonden klasse II	11	14	17	18	11-18
Toezicht inrichtingsgebonden klasse III	17	20	17	23	24-41

Een verschil in de hoogte van kengetallen is te verklaren door vier oorzaken:

- 1) Verschillen in processtappen en activiteiten die onder het product vallen
- 2) Verschillen in de afbakening en het type product
- 3) Verschillen in het bedrijvenbestand qua type bedrijven, complexiteit of omvang
- 4) Verschillen in werkwijze of efficiëntie

In de verdiepende analyse beoordelen we in hoeverre producten van ODG overeenkomen of verschillen met de andere diensten op de eerste twee oorzaken. De quick-scan is niet gericht op (3) het beoordelen van het bedrijvenbestand of (4) op het beoordelen van de werkwijze/efficiëntie; daarvoor is een geheel ander type benchmark nodig.

De tabellen laten een "V" zien als de activiteit of stap in het kengetal is inbegrepen en een "X" als deze niet in het kengetal is inbegrepen. Een "nb" betekent dat het niet bekend is.

Product: Melding Activiteitenbesluit

Verschillen in processtappen en activiteiten die onder het product vallen

We beoordelen in hoeverre processtappen en activiteiten ten behoeve van het afhandelen van een melding onderdeel uitmaken van het kengetal van de diensten. Het behandelen van een melding Activiteitenbesluit is een gestandaardiseerd proces. Er kan verschil zijn in de mate waarin de tijdsbesteding van specialisten in het kengetal zit of op een ander manier naar de deelnemers wordt doorbelast en of standaard een opleveringscontrole na een ingediende melding in het kengetal is verwerkt. Daarnaast kunnen contactmomenten met de melder (versturen ontvangstbevestiging, versturen brief akkoord/niet-akkoord en opvragen aanvullende stukken) en het publiceren en ter inzage leggen door de dienst of door de opdrachtgever worden verzorgd. De vergelijking is:

Melding Activiteitenbesluit	ODG 12 uur	Dienst A 10-12 uur	Dienst B 7 uur	Dienst C 6 uur	Dienst D 10 uur
Specialistische adviezen	V	V	V	V	X
Opleveringscontrole	X	X	X	X	X
Intake / in ontvangst name	V	X	X	X	X
Contact met melder	V	V	Nb	X	V
Volledigheidstoets	V	V	Nb	X	X
Publiceren en ter inzage leggen	V	X	Nb	X	X

Toelichting ODG:

Bij het afhandelen van meldingen worden vaak specialistische bijdragezaken aangemaakt (geluid, bodem, lucht) waarvan de tijdsinzet onderdeel uitmaakt van het kengetal. Een

opleveringscontrole wordt niet met het kengetal meegerekend omdat dit een apart product betreft. Bij publiceren levert ODG de publicatietekst en plaatst de deelnemer deze.

Toelichting andere diensten:

Bij dienst A is het kengetal verdeeld over categorieën van bedrijven volgens de eigen risico-indeling in 6 categorieën. Voor bedrijven met een hoog risicoprofiel (zoals BRZO) werkt de dienst op basis van nacalculatie. De inrichtingen onder de basistaken vallen onder de categorieën met een kengetal van 10 of 12 uur.

Bij dienst D geldt het kengetal voor de niet-basistaken. De niet-basistaak inrichtingen zijn in verhouding tot de basistaak inrichtingen minder complex, waardoor het kengetal van dienst D betrekking heeft op gemiddeld minder complexe inrichtingen.

Verschillen in afbakening en type product

Bij de melding kan er verschil zijn of het gaat om alle type meldingen in het kader van de Wet milieubeheer en of het opleggen van maatwerkvoorschriften, meldingen incidentele activiteiten binnen inrichtingen of beoordeling gelijkwaardigheid een apart product is.

Melding Activiteitenbesluit	ODG	Dienst A	Dienst B	Dienst C	Dienst D
Maatwerkvoorschriften in product	X	X	X	X	X
Beoordeling gelijkwaardigheid in product	X	n.b.	X	X	X
Melding incidentele activiteiten binnen inrichtingen in product	X	n.b.	X	X	X

Conclusie

Bij de processtappen en activiteiten vormt de opleveringscontrole bij alle diensten geen onderdeel van het kengetal. Bij ODG zijn de overige vermelde stappen en activiteiten in het kengetal inbegrepen. Bij de andere diensten zijn er steeds meerdere processtappen die niet in het kengetal zijn opgenomen. In het type producten dat onder het kengetal valt treffen we geen verschillen aan tussen de diensten.

De conclusie is dat het verschil in de hoogte van het kengetal van ODG in vergelijking tot andere diensten is te verklaren doordat de andere diensten meerdere activiteiten niet in het kengetal hebben opgenomen. Er is bijvoorbeeld een groot verschil in kengetal tussen ODG en dienst C (12 versus 6 uur). ODG heeft alle genoemde activiteiten in het kengetal opgenomen en dienst C geen enkele. Er vallen dus meer activiteiten onder het kengetal van ODG, wat een verklaring is voor de afwijkende hoogte van het kengetal. Bij één dienst (D) is het kengetal gebaseerd op minder complexe inrichtingen.

Product: Omgevingsvergunning activiteit milieu

Bij dit product hanteert ODG verschillende kengetallen voor de reguliere en uitgebreide procedure. Bij twee andere diensten hebben wij de dataset bewerkt om voor beide procedures kengetallen te bepalen. Eén dienst hanteert geen kengetal en de andere dienst een gemiddelde dat niet over procedures is te verbijzonderen. Om deze kunnen we in de nadere analyse geen verschil maken tussen de reguliere en uitgebreide procedure.

Verschillen in processtappen en activiteiten die onder het product vallen

Bij een omgevingsvergunning activiteit milieu is het proces minder gestandaardiseerd en zijn er veel processtappen en adviezen gedurende het proces. De processtappen en de tijdsbesteding van specialisten kan onderdeel uitmaken van het kengetal of op een andere manier naar deelnemers worden doorbelast. Er kan ook verschil zijn in het omgaan met vooroverleg. Het vooroverleg kan worden benut om te komen tot een aanvraag die een procedurele afhandeling krijgt. Of het vooroverleg blijft beperkter en de aanvraag krijgt dan een procedurele en inhoudelijke afhandeling. In de tabel is aangegeven of diverse processtappen en de tijdsinzet daarvoor, onderdeel uitmaken van het kengetal of niet

OVA Milieu	ODG 21 uur 108 uur	Dienst A Nacalculatie	Dienst B 55 uur	Dienst C 54 uur 79 uur	Dienst D 32 uur 68 uur
Vooroverleg	X	X	X	V	X
Intake / in ontvangst name	V	X	X	X	X
Contact met aanvrager	V	X	X	X	X
Volledigheidstoets	V	V	V	X	X
Ontvankelijkheidstoets	V	V	V	V	V
Archivering	V	V	V	X	X
Technische advisering bij zienswijzen	V	X	X	V	V
Technische advisering bezwaar en beroep	V	V	V	X	V
Publicatie en terinzagelegging	V	X	X	X	X
Opleveringscontrole	X	V	V	X	X
Specialistische advisering	V	V	V	V	X
Toetsing juridisch/handhaafbaarheid	V	V	V	V	V

Toelichting ODG

De feitelijke archivering gebeurt door de deelnemer en ODG verzorgt alle correspondentie, aanmaak en opslag van documenten. Zienswijzen maken in mandaatsituaties deel uit van de uitgebreide procedure (en dus van het kengetal), in adviessituaties niet. Publicatieteksten worden door de ODG opgesteld. De daadwerkelijke plaatsing door de deelnemer zelf. Een opleveringscontrole is een apart product

Verschillen in afbakening en type product

Bij de omgevingsvergunning activiteit milieu is er een grote variatie in het type producten (en besluiten) dat eronder valt:

OVA Milieu	ODG	Dienst A	Dienst B	Dienst C	Dienst D
Milieuneutrale wijziging	V	32 uur	V	X	V
Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)	V	Urenbasis	X	X	X
Intrekken vergunning	V	Urenbasis	V	X	X
Buiten behandeling laten	V			X	X
Beoordeling MER rapport	X		X	X	X
Beoordeling MER aanmeldingsnotitie	X		X	X	X

Oprichtingsvergunning	V		V	V	V
Wijzigingsvergunning	V		V	V	V
Actualiseren / (deel)revisie	V	Urenbasis	V	V	V

Bij dienst A zijn aparte producten vermeld die ieder op basis van nacalculatie worden afgerekend met opdrachtgevers. Alleen voor een milieuneutrale wijziging wordt een kengetal van 32 uur gehanteerd. Voor dienst B is de gemiddelde tijdsbesteding weergegeven van de aangegeven type producten.

Conclusie

Op het product omgevingsvergunning activiteit milieu zien we een wat ongrijpbaar beeld op de hoogte en variatie van de kengetallen. In de eerste plaats is er één dienst die voor veel producten met vaste prijzen werkt en voor de omgevingsvergunning activiteit milieu kiest voor het werken op nacalculatie basis. Verder zien we dat de hoogte van het kengetal sterk varieert tussen de vier diensten (ODG en de andere drie diensten). Voor de reguliere procedure is het kengetal van ODG lager en voor de uitgebreide procedure hoger. Blijkbaar zitten er grote verschillen in de tijdsinzet over verschillende procedures, het type inrichtingen en hun omgevingsfactoren. Ook bij de processtappen en type producten zien we een erg gevarieerd beeld.

Een aantal observaties:

- Bij ODG en 2 andere diensten maakt het vooroverleg geen deel uit van het kengetal, bij één dienst wel.
- De benoemde processtappen en activiteiten zitten – buiten het vooroverleg – allemaal in het kengetal van ODG. Bij alle andere diensten maken meerdere processtappen geen deel uit van hun kengetal. Zo zit de technische advisering op zienswijzen of bezwaar en beroep in het kengetal van ODG en niet bij respectievelijk dienst B en C. Specialistische advisering zit niet in het kengetal van dienst D, dit is een activiteit met een hoge tijdsbesteding bij dit product. De opleveringscontrole zit niet in het kengetal van ODG, terwijl dit bij een andere dienst wel het geval is.

De nadere analyse leidt tot een genuanceerde conclusie voor het verschil in kengetallen op het product omgevingsvergunning activiteit milieu. De verschillen in kengetallen tussen ODG en andere diensten zijn enigszins verklaarbaar door het verschil in activiteiten die in de kengetallen zijn begrepen. Zo zit er verschil in technische advisering op zienswijzen en bezwaar en beroep en in specialistische advisering. Het lijkt er ook op dat er verschillen zijn in het type procedures dat zich aandient (wijzigen, intrekken, oprichting, actualisering) en hun invloed op de omvang van het kengetal en dat omgevingsfactoren en type inrichtingen invloed heeft op het kengetal. Er is onvoldoende eenduidigheid aangetroffen in de definities en datasets van alle diensten om hier een valide conclusie aan te verbinden.

Product: Milieutoezicht bij inrichtingen

Verschillen in processtappen en activiteiten die onder het product vallen

Voor het toezicht (een controle) bij een inrichting kunnen verschillende aanleidingen zijn. Het proces voor toezicht is gestandaardiseerd. Er kan verschil zijn of de hercontrole of de (juridische) afhandeling van overtredingen een apart product is of onderdeel is van het toezicht.

Toezicht inrichtingsgebonden	ODG	Dienst A	Dienst B	Dienst C	Dienst D
	11 uur	14 uur	17 uur	18 uur	11-18 uur
	17 uur	20 uur	17 uur	23 uur	24-41 uur
Hercontrole / handhavingscontrole	X	V	X	X	X
Juridische afhandeling overtredingen	V	V	V	X	X
Contact met inrichtinghouder				X	X

Dienst A voert een integrale controle uit en een hercontrole maakt deel uit van het kengetal. Dit is bij de andere diensten niet. Dit lijkt een plausibele verklaring dat het kengetal van dienst A hoger is (3 uur) dan bij ODG. De juridische afhandeling van overtredingen maakt onderdeel uit van het kengetal van ODG en twee andere diensten. Het is opvallend dat twee diensten een hoger kengetal hanteren dan ODG, terwijl de juridische afhandeling geen onderdeel uitmaakt van hun kengetallen.

Verschillen in afbakening en type product

Bij het toezicht hebben we bij de processtappen al vermeld of de hercontrole is inbegrepen in het kengetal. Daarnaast kunnen een aantal beoordelingen van rapportageverplichtingen in het kengetal zitten, of juist hierbuiten gehouden zijn.

Toezicht inrichtingsgebonden	ODG	Dienst A	Dienst B	Dienst C	
				Dienst C	Dienst D
Beoordeling rapportageverplichtingen in product		X	X	X	X
Beoordeling E-PRTR verslag in product	X	X	X	X	X
Administratieve controle	X	X	X	X	X
Aspect- / deelcontrole		X	X	X	X

Er zijn geen verschillen tussen de diensten.

Conclusie

Er zijn geen doorslaggevende verschillen aangetroffen in de activiteiten of processtappen die bij de verschillende diensten in het kengetal zitten. Het verschil tussen ODG en dienst A kan verklaard worden doordat de hercontrole wel is inbegrepen in het kengetal van dienst A en niet bij ODG. Wat opvalt is dat twee andere diensten een hoger kengetal hanteren dan ODG en dat de juridische afhandeling bij deze diensten niet in het kengetal is begrepen en bij ODG wel. Dit betekent dat het verschil in processtappen of type producten geen verklaring vormt voor de conclusie dat de kengetallen voor het product milieutoezicht bij ODG gemiddeld lager zijn dan bij de andere diensten.

3.3 Verbreding op vergelijking kengetallen

Voor de bouwproducten zijn de kengetallen van ODG voor drie producten vergeleken met één andere omgevingsdienst. De drie andere diensten waarmee we hebben vergeleken, werken niet met vaste kengetallen voor de bouwproducten. De werkgroep Financiën verzocht om een verbreding van de vergelijking voor de bouwproducten. Om deze reden

hebben we gezocht naar openbaar toegankelijke bronnen (zoals productencatalogus) van omgevingsdiensten om de vergelijking te verbreden. Dit zijn dus andere omgevingsdiensten dan waar onze vergelijking in de vorige paragrafen zich op richtte.

	Product	Aandeel deelnemers-bijdrage PxQ	Kengetal	Dienst A	Dienst 1	Dienst 2	Dienst 3
42	OVA Bouw complex	0 %	40 uur	40	45	61	78
43	OVA Bouw eenvoudig	3 %	23 uur	20-25	22	20	23
44	OVA Bouw klein	1%	11 uur	12-15	13	16	21

Uit de aangevulde vergelijking blijkt dat de toegevoegde diensten (1 t/ 3) vergelijkbare tot hogere kengetallen hanteren dan dienst A waarmee ODG in eerste instantie is vergeleken.

4. Conclusies en aanbevelingen

Algemeen oordeel

1. ODG hanteert een gedegen en goed beschreven systematiek voor bepaling van de kengetallen en voor het nieuwe financieringsmodel. ODG is klaar voor invoering.
2. Er is een transparante en volwaardige dataset opgebouwd met afgeronde zaken, productaantallen, feitelijke tijdsbesteding en uurtarieven. De dataset en daarop gebaseerde data-analyses vormen een solide basis voor bepaling van de hoogte van het kengetal. De data uit de registratiesystemen is aan elkaar gekoppeld op de onderdelen productie, ureninzet en geldstromen.
3. De keuze om een kengetal voor een product te bepalen en om de hoogte van het kengetal vast te stellen is herleidbaar en gemotiveerd. Kengetallen zijn gebaseerd op de feitelijke tijdsbesteding en waarheidsgetrouw.
4. De hoogte van de kengetallen van ODG komen over het algemeen overeen met die van vier andere diensten waarmee ze zijn vergeleken. Als er verschillen zijn dan zijn kengetallen van ODG vaak lager dan die van andere diensten. Voor enkele producten is het verschil substantieel (10% of meer). Uit een verdiepende analyse op drie producten blijkt dat verschillen in de hoogte van de kengetallen grotendeels zijn te verklaren door verschillen in de processtappen en activiteiten die wel of niet in het kengetal zijn begrepen.

Aanbeveling 1: Het is tijd om vooruit te kijken naar verdere implementatie van het nieuwe financieringsmodel en het werken met vaste productprijzen (PxQ) voor een groot deel van de opgedragen taken. Dit betekent dat de aandacht uitgaat naar:

- *Zorgvuldige en feitelijke communicatie naar de deelnemers over de betekenis van het nieuwe financieringsmodel voor ODG en deelnemers*
- *Invulling van de basisafspraken over de zachte landing van herverdeeleffecten van de deelnemersbijdragen als gevolg van PxQ*
- *Opnemen van het financieringsmodel in de bijdrageregeling en toevoegen van de spelregels en procedures voor het monitoren en bijstellen van kengetallen*

Systematiek van bepaling kengetallen

5. De uitgangspunten, systematiek en stappen voor bepaling van de kengetallen zijn compleet en consistent. Alle denkbare analyses zijn uitgevoerd op de dataset:
 - detailbeoordeling van alle afgeronde zaken
 - berekening van gemiddelde tijdsbesteding met urenspreidingen
 - uurtarieven voor elk product op basis van salarisschalen
 - verschilanalyse van urenbesteding tussen provincie en gemeenten
 - berekeningen van effecten aan de hand van jaaropdrachten deelnemers
6. De 250 (sub)producten zijn geclusterd tot 112 hoofdproducten waarvan er voor 81 een kengetal is voorgesteld. Voor een 20-tal producten is een kengetal voorgesteld terwijl er minder dan 10 producten zijn geraamd in de jaaropdracht. Voor enkele van deze producten stellen we voor om kritisch naar het kengetal te kijken c.q. dit aan te passen en om deze kengetallen alert te monitoren.
7. De indeling naar producten en de verbijzondering van enkele producten naar klassen (conform kwaliteitscriteria) of complexiteit is herkenbaar en doet recht aan verschillen in de hoogte van kengetallen. Wij zien geen mogelijkheden voor verdere clustering van producten tot meer samengestelde kengetallen. De samenhang van activiteiten binnen producten gaat dan ontbreken, deelnemers hebben dan een te globaal niveau om te plannen en om de keuze te maken om een product af te

- nemen en tenslotte vraagt het meer van de registratie(systemen) om verder te clusteren met mogelijke foutkansen.
8. Het uurtarief (P) in de systematiek van PxQ bestaat uit de directe productiekosten (personeelslasten en direct toewijsbare overhead). De algemene overhead van ODG maak geen deel uit van het uurtarief. De dekking van de algemene overhead is door het betreffende aandeel in de deelnemersbijdrage.
 9. De totale deelnemersbijdragen op basis van de systematiek PxQ is budgetneutraal ten opzichte van de huidige deelnemersbijdragen. Het nieuwe financiersmodel is budgetneutraal op dienstniveau (totaal ODG). In de dataset is een aantoonbare aansluiting tussen de deelnemersbijdrage conform de huidige systematiek en de bijdragen die zijn gebaseerd op de kengetallen en uurtarieven. Een tweede verificatie is dat kengetallen geen opslagen of afwijkingen bevatten op de geregistreerde gemiddelde tijdsbesteding op de producten. Met ander woorden: door middel van de kengetallen wordt evenveel "tijd x tarief" aan de deelnemers doorbelast als in de huidige systematiek.
 10. Er is een opslag van 1,5 uur per product gehanteerd voor primaire ondersteuning. De opslag is 7 fte en gelijk aan de omvang van primaire ondersteuning (11 fte inclusief BRZO, collectieve taken en diensten). Ons advies is om een staffel te hanteren voor de opslag primaire ondersteuning in het kengetal. Een staffel doet meer recht aan de feitelijke inzet van primaire ondersteuning en voorkomt een relatief hoge opslag voor producten met een lage gemiddelde tijdsbesteding.
 11. Na het afronden en afsluiten van een zaak is het nog geruime tijd mogelijk om tijdschrijfgegevens te muteren.

Aanbeveling 2: Hanteer een gestaffelde opslag voor de primaire ondersteuning.

Aanbeveling 3: Communiceer de methode van PxQ, gebruik van registratiesystemen en de gewenste gedragslijnen naar nieuwe medewerkers en inhuur. Bijvoorbeeld als een vast deel van het inwerkprogramma.

Aanbeveling 4: Bespreek met deelnemers de wenselijkheid om alle producten van een vaste prijs te voorzien die legesvatbaar zijn (of worden). Dit vereenvoudigt de voor- en nacalculatie voor legestarieven. Dit speelt als in het kader van de Omgevingswet wordt gekozen voor het heffen van leges voor milieuactiviteiten.

Aanbeveling 5: Monitor specifiek de kengetallen van een 20-tal producten waarvoor minder dan 10 producten zijn geleverd in de periode van data-analyse. Bij een aantal producten (nrs 13, 30, 56) is de productie-omvang dermate laag of het kengetal in onze ogen afwijkend van onze ervaringen dat wij een aanpassing voorstellen.

Aanbeveling 6: Sluit de mogelijkheid af tot muteren in de tijdverantwoording kort nadat de zaak is afgesloten.

Aanbeveling 7: We geven als aandachtspunt mee om bij een toekomstige evaluatie van de nieuwe financieringsystematiek te beoordelen of de uurtarieven kunnen worden gekoppeld aan het kwaliteitscriteria.

Hoogte kengetallen

12. Het nieuwe financieringsmodel start met 81 producten waarvoor kengetallen zijn berekend ten behoeve van PxQ. Als we de deelnemersbijdrage van deze 81 producten op 100% zetten dan blijkt dat 9 producten 45% van die bijdrage uitmaken en dat 3 producten verantwoordelijk zijn voor 27%. Dit zijn producten die

- veel worden 'geleverd' en met een relatief hoog kengetal. Een groot van de deelnemersbijdrage is gebaseerd op enkele producten.
13. De kengetallen zijn gebaseerd op de gemiddelde tijdsbesteding. Daarbij zijn 'uitschieters' (tijds slurpende dossiers) en voortijdig afgesloten zaken (bijvoorbeeld intrekken vergunning) meegenomen. Deelnemers krijgen niet te maken met correcties achteraf.
 14. Voor 5 producten zijn er afwijkende kengetallen voor de provincie ten opzichte van gemeenten. Deze kengetallen zijn (soms fors) hoger. Overigens valt aanvullende dienstverlening (zoals bestuurlijke advisering) buiten de kengetallen.
 15. Uit een vergelijking met vier andere omgevingsdiensten blijkt dat bij veel producten de kengetallen (nagenoeg) overeen komen. Er zijn verklaarbare 'plussen en minnen' in de verschillen en dit leidt niet tot de conclusie dat de kengetallen van ODG structureel afwijken van die van andere diensten. Uit een andere analyse blijkt dat verschillen in de omvang van de kengetal grotendeels zijn te verklaren door verschillen in processtappen en activiteiten die in het kengetal zijn begrepen.

Governance

16. ODG gaat een bijdrageregeling instellen voor het nieuwe financieringsmodel. Tot die tijd blijft de huidige methode gehanteerd. Ons advies is om de systematiek en spelregels (procedure, besluitvorming, communicatie met deelnemers) voor het berekenen, vaststellen en wijzigen van de kengetallen op te nemen in de regeling.
17. Deelnemers hebben de mogelijkheid om het opdrachtvolume in de jaaropdracht met maximaal 10% te laten dalen ten opzichte van het basisjaar. De deelnemers mogen het opdrachtvolume in totaal met maximaal 2,5 laten dalen.

Aanbeveling 8: Neem de systematiek en spelregels voor het berekenen, vaststellen en wijzigen van kengetallen op in de bijdrageregeling. Leg vast bij welke uitkomsten uit data-analyses er aanpassingen worden doorgevoerd.

Aanbeveling 9: Leg een procedure vast in de bijdrageregeling om de maximale daling van 2,5% van het opdrachtvolume ten opzichte van het basisjaar om te slaan naar de deelnemers indien de deelnemers voornemens zijn om hun opdrachtvolume collectief teveel te laten dalen.

Adaptief naar de toekomst

18. ODG krijgt het komende jaar te maken met veranderingen in de systemen voor zaakregistratie en tijdverantwoording. Dit impliceert om alert te blijven op de betrouwbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van de registraties en om de data uit de nieuwe registratiesystemen aan te laten sluiten op de opgebouwde dataset.
19. De inwerkingtreding van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen heeft gevolgen voor de producten (werkprocessen, proceduretijd, toetsingen) en daarmee op de toekomstige dienstverlening en kengetallen van ODG.

Aanbeveling 10: Maak samen met de deelnemers een impactanalyse van de gevolgen van de Omgevingswet en Wet kwaliteitsborging bouwen op de producten (PDC) en kengetallen van ODG en pas pro-actief de producten en kengetallen aan.

Bijlage

Leden projectgroep

- Anton Klijn
- Ayla Zuijderduin
- Evert Bovens
- Klaas Bolt

Interviews

- Anton Klijn, Hoofd primair proces en plaatsvervangend directeur
- Ayla Zuijderduin, Bedrijfskundig adviseur
- Evert Bovens, Projectleider Financiën
- Klaas Bolt, Hoofd bedrijfsvoering
- Annemieke Stuit, Informatie analist
- Paul de Groot, Adviseur kwaliteit

Documenten

- Begroting 2020 ODG, juni 2019
- Bijlagenboek kengetallen, april 2020
- Financieringsmodel versie 13 (Excel dataset)
- Kengetallen ODG, april 2020
- Plan van Aanpak kengetallen ODG, augustus 2019
- Producten- en Dienstencatalogus ODG 2019
- Sturings- en financieringsmodel ODG, november 2019
- Uitkomsten financieringsmodel, april 2020