

Memo

Aan: ODNV

Van: Arno Seinstra

Betreft: Resultaat Quick-scan formatie ODNV

Datum: 25 februari 2022

In opdracht van de directeur van de ODNV is door ons een Quick-scan uitgevoerd waarbij de in de begroting toegestane formatie van de dienst is bekeken in het licht van 1) de huidige uitvoeringspraktijk 2) een objectieve analyse wat nodig is bij toezicht en handhaving. Uiteindelijk is gekeken wat dat betekent voor de benodigde formatie.

Aanleiding voor deze scan was het 60 dagen rapport van de directeur, waaruit blijkt dat het er op lijkt dat de ODNV krap zit in haar formatie en dat dat momenteel leidt tot knelpunten. Daarnaast bevindt de ODNV zich in een fase waarin mogelijk tot een gezamenlijke dienst wordt gekomen met OVIJ en in dat traject is het ook belangrijk dat de dienst "schoon door de poort gaat", dat wil zeggen zonder eventuele structurele tekorten en/of achterstanden.

De opzet van de Quick-scan was de volgende:

1. Analyse van de huidige feitelijke situatie en bijbehorende knelpunten
2. Objectieve analyse wat nodig is aan uren bij toezicht en handhaving
3. Aangeven van de mogelijke discrepantie tussen de huidige en benodigde formatie
4. Een voorstel voor oplossing

Bij de uitwerking van deze Quick-scan hebben we onder meer gebruik gemaakt van de benchmark die wij hebben van een 11-tal andere diensten.

Huidige situatie in vier observaties als het gaat om knelpunten

Sinds de start van de dienst zijn de financiële uitgangspunten en de bijbehorende beschikbare financiën leidend geweest. De dienst deed het werk met de financiële middelen die er beschikbaar waren. Het afstemmen van werk en ambities op de omvang van de budget is vrij gangbaar bij omgevingsdiensten zeker in tijden van financiële krapte. Alleen dan moet het beschikbare bedrag gebaseerd zijn op een goede en duurzame analyse van wat er nodig is. Naar nu blijkt is het beschikbare budget waarmee werd aangevangen bij de start van de dienst gebaseerd op een aantal aannames die nu leiden tot knelpunten en is dat budget bovendien in de afgelopen jaren niet op de juiste wijze aangepast op ontwikkelingen. Daardoor is een discrepantie ontstaan tussen wat er benodigd is en wat er beschikbaar is aan budget kijkend naar een duurzaam gezonde begroting.

We delen op basis van de analyse van documenten en gesprekken met de dienst de vier belangrijkste observaties.

Observatie 1 een aantal weeffouten in aannames bij de start

Bij de start van de ODNV is naar onze waarneming bij het bepalen van hoeveel beschikbare uren geen/onvoldoende rekening gehouden met de uren die ook nodig zijn om een organisatie aan te sturen en goed te laten draaien.

We constateren dat:

- a) Een belangrijk deel van de managementtaken niet als zodanig zijn benoemd en nu drukken op de productieve uren. Er zijn nu inclusief de directeur twee fte management (directeur en resource manager), de twee andere (programma)managers zijn opgenomen in het primaire proces.



- b) Er binnen het primaire proces geen coördinatie uren beschikbaar zijn binnen de teams voor teamplannen, werkverdeling, ondersteuning van medewerkers etc. Deze uren management en coördinatie zijn wel nodig maar drukken nu op de berekende uren primaire proces en gaan dus ten koste daarvan.
- c) Er bij het bedrijfsbureau met te weinig uren administratieve ondersteuning is gerekend. Het tekort aan administratieve uren maakt dat de medewerkers primaire proces de ondersteunende taken voor een deel zelf moeten doen.
- d) Sinds de start is ervan uit gegaan dat medewerkers in het primaire proces 1400 uren per fte kunnen draaien, terwijl de meeste andere omgevingsdiensten uitgaan van circa 1350-1360 productieve uren. Een de hoge productiviteitsnorm leidt er toe dat er structureel een lagere omvang van fte beschikbaar is omdat het totaal aantal uren worden gedeeld door deze norm om te komen tot het aantal benodigde fte.

Bovenstaande punten gelden zoals gezegd sinds de start en zouden heroverwogen moeten worden, denken wij.

Observatie 2 ontwikkelingen nooit grondig bekeken op financiële impact

Daarnaast heeft het beleidsveld waarbinnen de ODNV opereert te maken gehad met verschillende maatschappelijke en inhoudelijke ontwikkelingen. Deze vragen veel van omgevingsdiensten om te anticiperen op inhoud, kwaliteit en het absorberen van deze ontwikkelingen of het ondersteunen van de deelnemers daarbij.

Voorbeelden zijn:

- toegenomen complexiteit van vergunningverlening
- maatschappelijke veranderingen in de omgang met bedrijven en burgers
- het werken met brancheplannen
- ontwikkelen van andere instrumenten
- de veranderingen in het bedrijvenbestand (meer bedrijven met meervoudige vraagstukken).

De maatschappelijke vraagstukken en de inhoud van het werk zijn sterk veranderd.

Bijkomend gold dat de ODNV een jonge organisatie is die -los van bovengenoemde ontwikkelingen- ook als organisatie nog verder moest (en moet) ontwikkelen. Van een startende organisatie naar een organisatie die haar basis op orde heeft. Denk daarbij aan het verbeteren van de interne zakelijkheid, het digitalisering van processen, het werk aan onderlinge samenwerking, het verbeteren van de dienstverlening en investeringen in kwaliteitsmanagement en informatiemanagement.

Zowel de uren voor de inhoudelijke ontwikkelingen als ook die voor de ontwikkeling van de organisatie moesten ook voor een belangrijk deel uit de uren het primaire proces komen. Dat is een vraagstuk van kwantiteit, maar daarnaast is er nog een vraagstuk van kwaliteit: medewerkers moeten zich ook blijven ontwikkelen en er zijn vaardigheden nodig om op inhoud en als organisatie te ontwikkelen.

De dienst heeft de afgelopen jaren de inhoudelijke en organisatie ontwikkelingen zo goed en zo kwaad op gevangen binnen de huidige begroting.

Observatie 3 kwetsbaarheid kost ook geld

De ODNV is een kleine dienst. Dat heeft voordelen maar ook nadelen vooral in termen van kwetsbaarheid. Dat betekent dat als er een collega uitvalt of vertrekt er snel naar een oplossing moet worden gezocht: ofwel het werk wordt overgenomen door een collega of er wordt een tijdelijke (inhuur) oplossing gezocht. Door de beperkte omvang van de dienst drukken de uren voor het inwerken/ begeleiden van een nieuwe medewerker, relatief veel aandacht en tijd.



Op meerdere plekken in de organisatie is sprake geweest van relatief hoge uitval en daaruit volgende druk op de andere medewerkers. Naast de financiële middelen voor oplossingen van uitval hebben ook de uren begeleiding een relatieve grote hap gehaald uit de beschikbare uren voor de uitvoering.

Observatie 4 deelnemers kunnen zelf ook een actieve bijdrage leveren aan goede efficiënte dienst

Naast de observaties die gaan over de start en verdere ontwikkeling van de dienst, is er ook een aantal verbeteringen aan te wijzen die de deelnemende gemeenten kunnen bijdragen, of andersom gezegd: als deze ontbreken de dienst relatief veel tijd kosten. Dit zijn:

1. Goed opdrachtgeverschap ambtelijk: duidelijk zijn in de ambities en de keuzes die worden gemaakt
2. Uniforme mandatering en bijbehorende proces- en werkafspraken zodat de uitvoering kan winnen aan efficiency
3. Goede afspraken over kwaliteit en digitale beschikbaarheid van dossiers
4. Idem over informatie-uitwisseling in het werk

Goed eigenaarschap richting de dienst betekent dat de deelnemers ook zorgen dat de dienst goed en efficiënt kan werken. Ook daarin is nog het nodige te verbeteren.

De gevolgen van de huidige knelpunten

De gevolgen van genoemde observaties zijn kort en bondig:

1. De werkdruk onder de medewerkers wordt hoog ervaren
2. Een aantal groepje medewerkers krijgen te weinig aandacht/ coördinatie/ begeleiding
3. Doorlooptijden lopen op
4. Kwaliteit van het werk is niet altijd even goed
5. Er is nog het nodige te verbeteren in efficiency in samenwerking met de deelnemers er zijn bijvoorbeeld veel schaduw dossiers, wat niet efficiënt is
6. Systemen en bronbestanden zijn niet altijd up-to-date / valide en actueel
7. Processen kunnen nog sterk verbeteren op basis van data uit OPENWAVE
8. Er is geen tot zeer beperkt ontwikkeltijd en budget binnen de dienst
9. De grip op planning, optimale inzet van medewerkers en het halen van de beste prestaties is beperkt
10. De dienst loopt het risico dat goede medewerkers om bovenstaande redenen vroegtijdig weglopen

Belangrijk: door deze situatie worden ambtelijk en in het werk de hele dag keuzes gemaakt, die lang niet altijd bestuurlijk zijn afgedekt. Voor een uitvoeringsdienst die als verlengstuk opereert van het bevoegde gezag moet dat niet als wenselijk worden gezien.

Voor de korte termijn zou er naar onze waarneming een aantal reparaties moeten worden aangebracht. Reparaties ten opzichte van de uitgangspunten bij de start en reparaties ten opzichte van ontwikkelingen die er zijn geweest en nog steeds komen.

Het doel van deze reparaties is: zorgen dat de stoom wat van de ketel gaat en zorgen voor een meer duurzame begroting.

Tijdens het proces van de uitwerking van deze Quick-scan bleek dat de ODNV over 2021 een groot bedrag aan geld overhoudt ten opzicht van de begroting. Dit overschot is door ons niet in detail bekeken maar we denken dat het niet de structurele problemen die de dienst heeft, moet verbloemen. Daarbij zou een overschot aan middelen altijd afgezet moeten worden tegen de ureninzet en de geleverde productie. Geld overhouden en een zware onderproductie leveren is namelijk ook niet gewenst.



Analyse van wat er nodig is

Als we kijken wat er in en binnen de dienst kwantitatief nodig is voor een duurzaam gezonde taakuitvoering dan komende we tot het volgende:

- Voldoende uren beschikbaar voor management en coördinatie
- Herijking van de inhoudelijke uren op de aard en ontwikkelingen van het werk
- Zorgen voor een zo vast mogelijke bezetting van personeel
- Uren reserveren voor begeleiding/ inwerken van nieuwe medewerkers
- Een reële productiviteitsnorm introduceren van 1350 uren per fte
- Uren en budget voor inhoudelijke en organisatie ontwikkelingen
- Voldoende uren in de bedrijfsvoering voor administratie, kwaliteit en processen
- Voldoende uren voor informatiemanagement

Als het gaat om wat er kwalitatief nodig is dan ligt dat meer op de coördinatie-rollen en op de ontwikkelkracht (vaardigheden en projectleiders kwaliteiten).

Als we kijken wat de deelnemers kunnen doen/ kunnen bijdragen dan komen we op het volgende:

- Goed opdrachtgeverschap voor de dienst én de dienst ook bekijken vanuit eigenaarschap
- Zorgen voor efficiënte randvoorwaarden dat de dienst goed kan opereren

Specifiek kijkend naar de inhoudelijke uren/ uren primaire proces dan komen we tot de volgende analyse:

- Stijging van de in te zetten fte als gevolg van de productiviteitsdaling van 1400 naar 1350 uren is circa 3%
- In de bijlage is een berekening gemaakt voor de uren toezicht en handhaving op basis van het inrichtingenbestand, de gemiddelde frequenties, landelijke kengetallen en een productiviteitsnorm van 1350 uur per fte. Daaruit blijkt een overall tekort voor toezicht en handhaving van circa 2,8 fte.
- De uren advies zijn ten opzicht van de begrotingen heel sterk gestegen de afgelopen jaren. Van 12.980 uren beschikbaar in 2021 tot ruim 15.000 uren gevraagd (SPP stelt deze zelfs op 17.500 uren). De toenemende vragen (kwantiteit) maar ook complexiteit (kwaliteit) liggen vooral bij bodem, geluid en lucht. Dat is een stijging met circa 1,5 fte, al gebaseerd op een norm van 1350 uren
- Coördinatie-uren bestaan er nu niet binnen de ODNV en er wordt voorgesteld deze alsnog in te voeren in de formatie. Afgaande op normen van andere diensten komen we op 3 keer 0,3 fte (in totaal 0,9 fte) aan uren voor coördinatie
- Net als bij advies komen er steeds meer vragen op de ODNV af als het gaat om ondersteuning bij de implementatie van de omgevingswet. Dit vraagt om afspraken met de partners over de inzet van uren en het dekken van de bijbehorende kosten. We gaan er nu van uit dat deze uren niet structureel zijn maar de praktijk zal dat nog moeten uitwijzen.
- Gevoegd bij de ontwikkeling van veel meer data-gericht werken leidt dat tot een inschatting van 1 fte extra inzet

Voor vergunningverlening komen we tot de slotsom dat de bestaande formatie grosso modo kwantitatief toereikend is. Weliswaar neemt het aantal vergunningsplichtige bedrijven af (en daarmee dus ook het aantal vergunningen), het aantal meldingen stijgt daarentegen sterk en we zien dat van de vergunningen die reesteren, de complexiteit de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Inhoudelijk is niet gekeken of er nu kwalitatief voldoende hoogwaardige functieschalen beschikbaar zijn. Als dat alsnog wordt gedaan dan zou het mogelijk zijn dat er ook een kwaliteitssprong nodig is voor een aantal functies.



Als we nader analyseren waar de grootste discrepantie zit structureel tussen wat er toegestaan/beschikbaar is en wat er benodigd is, dan komen wij resumerend tot de volgende voorstellen voor reparaties:

Taakveld	Toelichting	Extra formatie
Coördinatie-uren	- Per team 0,3 fte	0,9 fte
Toezicht/ handhaving	- Herberekening van de uren (zie bijlage) inclusief administratieve ondersteuning - Incl correctie productiviteitsnorm - Ontwikkelingen bij toezicht/ branches	2,8 fte
Advies	- Correctie op de productiviteitsnorm - Opvangen stijgende vraag op basis inhoudelijke ontwikkelingen op gebied van bodem, geluid en luchtkwaliteit - Toegenomen complexiteit op de inhoud van adviesvragen	1,5 – 2,0 fte
Ontwikkelopgaven/ omgevingswet	- Vraag naar ondersteuning Omgevingswet (0,5 fte incidenteel) - Data-gerichte werken/ data analyse (1,0 fte)	1,5 fte (waarvan 0,5 fte incidenteel)
Bedrijfsvoering	- Informatiemanagement (0,5 fte) - Processen/systemen/kwaliteit (0,8 -1,0 fte)	1,3 – 1,5 fte
TOTAAL		7,5 – 8 fte structureel + 0,5 fte incidenteel

Overall conclusie

We komen tot de slotsom dat er binnen de ODNV een discrepantie bestaat tussen de benodigde en de beschikbare capaciteit. Dit lijkt voor het grootste deel een structureel gegeven. Dit alles leidt er toe dat er knelpunten ontstaan en de werkdruk hoog is maar vooral dat ambtelijk nu impliciet en expliciet keuzes worden gemaakt om maar binnen budget te blijven. Beide gevolgen lijken niet wenselijk.

Wij komen indicatief op een reparatie van tussen de 7,5 en 8 fte ten opzichte van de huidige toegestane formatie. Deels nodig voor coördinatie en bedrijfsvoering. Deels nodig om een meer reële productiviteitsnorm te kunnen gaan hanteren en deels nodig om te kunnen anticiperen op toenemende vragen (bij toezicht en advies) en maatschappelijke en organisatie ontwikkelingen.

Het gaat hier om een reparatie ten opzicht van de huidige toegestane formatie. Voor een deel wordt de invulling hiervan al uitgewerkt in een voorstel op basis van het Strategisch Personeels Plan (SPP).

Het feit dat de ODNV in 2021 een ruim positief rekeningresultaat heeft doet naar onze inschatting niks af aan deze situatie, omdat dat resultaat moet worden afgezet tegen de geleverde (onder)productie of zaken die zijn blijven liggen vanwege tekort aan personeel.

Tot slot lijkt het belangrijk dat de ODNV deze situatie voor een belangrijk deel repareert voordat zij instapt in het nu lopende samenwerkingsproces met OVIJ. Wel lijkt het belangrijk om het oplossen van de huidige situatie alvast in samenspraak met OVIJ te doen.



Bijlage - Analyse beschikbare versus benodigde capaciteit toezicht en handhaving

Huidige capaciteit: 22,56 fte (toegestane formatie van 24,06 fte minus 1,5 fte BOA)

Benodigde capaciteit: 25,37 fte (obv inrichtingen en aannames ambitie en kengetallen)

Categorie bedrijven in aantallen	ODNV (2021)	Ambitie	Kengetal	Uren
1 zeer groot risico	193	1,0	20	3860
2 groot risico	1007	1,0	13	13.091
3 beperkt risico	1174	0,33	10	3.874
4 klein risico	1643	0,2	6	1.971
5 zeer klein risico	797	0,1	5	399
TOTAAL	4814			23.195 uur 17,18 fte toezicht 4,3 fte HH 2,15 fte klachten 1,75 administratief TOTAAL 25,37 fte

Tabel: Objectieve weergave benodigde capaciteit toezicht en handhaving obv benchmarks