Tweede bestuurlijke voortgangsrapportage validatie (T1 2018)

Omgevingsdienst
noordzeekanaalgebied

Inhoud

1 Bestuurlijke samenvatting 3

2 Validatie PGF-systematiek 4

2.1 PGF-systematiek en het validatieproces 4

2.2 Traject van T2 2017 tot T1 2018 5

3 Validatie 6

3.1 Algemeen 6

3.2 Proces: hoe verder tot T2 2018 8

4 Voortgang collegiale toets 9

4.1 Aanleiding 9

4.2 Plan van aanpak collegiale toets 9

4.3 Stand van zaken en vervolgproces collegiale toets 9

Bijlage 1 10

1 Bestuurlijke samenvatting

Op 1 januari 2017 is de financieringssystematiek Prestatiegericht Financieren ingevoerd bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). In het Dagelijks Bestuur is besloten dat er elke 8 maanden een voortgangsrapportage wordt gemaakt, om de ontwikkelingen van het validatieproces te blijven volgen. In T2 2017 heeft de eerste rapportage voorgelegen, met daarin de eerste voorlopige bevindingen van de technische validatie en het procesvoorstel voor de collegiale toets.
In deze tweede voortgangsrapportage zal, na een korte samenvatting van de systematiek, worden ingegaan op het lopende proces van de interne validatie (wat is geweest en wat nog zal komen) en op de voortgang van de collegiale toets.

In de eerste maanden van 2018 is per werkveld (Bouw, Bodem en Milieu & BRZO), gebaseerd op de cijfers 2017, een eerste analyse gemaakt in het kader van de validatie en zijn ideeën ontwikkeld voor aanpassing van het systeem.
Daarnaast heeft de collegiale toets plaatsgevonden. De resultaten uit de collegiale toets moeten een beeld van de kwaliteit die in de PGF systematiek is opgenomen. De producten die voorgelegd zijn in de collegiale toets leveren hiervoor de input.

In de zomermaanden worden het kwantitatieve en kwalitatieve deel samengevoegd. Zij vormen de basis voor de afronding van de validatie en het formuleren van aanpassingsvoorstellen van de systematiek, die in tertaal 1 2019 als definitieve voorstellen worden voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. In tertaal 2 2018 zullen de eerste concepten van deze voorstellen worden voorgelegd.

2 Validatie PGF-systematiek

2.1 PGF-systematiek en het validatieproces

Op 1 januari 2017 is de financieringssystematiek Prestatiegericht Financieren ingevoerd. Bij de ontwikkeling van PGF zijn enkele bestuurlijke uitgangspunten benoemd:

- Een uniform uitvoeringsniveau
- Tariefdifferentiatie
- Een indeling van taken in de uitvoeringsovereenkomst (kernpakket, aanvullend pakket en randvoorwaardelijk pakket)
- Uniforme afspraken over de wijze van begroten en verrekenen
- Vaste looptijd van de overeenkomsten voor een periode van 4 jaar met jaarlijkse actualisatie (vanaf 2019)

De PGF-systematiek zorgt voor meer transparantie, waardoor meer inzicht ontstaat in de kwaliteit en kwantiteit van de producten die de OD NZKG per opdrachtgever levert. De afspraken per opdrachtgever worden jaarlijks vastgelegd in een Uitvoeringsovereenkomst. Samenhangende taken zijn hierbij ondergebracht in één pakket (kernpakket Milieu, BRZO, Bouw en Bodem). Productieactiviteiten worden zoveel mogelijk begroot op basis van uniforme kengetallen die zijn afgeleid van een uniform uitvoeringsniveau, waardoor ze op een gelijke wijze worden begroot en uitgevoerd. In het aanvullend pakket zitten per opdrachtgever specifieke taken en projecten. Het randvoorwaardelijk pakket bevat taken van algemeen nut die noodzakelijk zijn voor het goed functioneren van het primaire proces, zoals bijv. de consignatiedienst.

In de PGF-systematiek wordt vooraf begroot wat de kosten zijn, waarbij de methodiek een meerjarig gemiddelde raming is die probeert de praktijk zo dicht mogelijk te benaderen. De realisatie wijkt altijd af van de raming, daarom zullen structurele patronen/tendensen die geconstateerd worden doorwerken in aanpassing van de systematiek, uiteraard na de ingroeiperiode 2017-2018. Op basis van de uitvoeringspraktijk wordt het uniforme uitvoeringsniveau vierjaarlijks aangescherpt en bijgesteld, zowel wat betreft de manier van werken, de risico-afweging, als de kengetallen die hier bij horen. Uitganspunten zijn daarbij om stabiliteit te houden in de begroting van de opdrachtgevers en van de OD NZKG en het transparant begroten en verrekenen zonder kruissubsidiëring.

In 2017 en 2018 worden de kengetallen gevalideerd. Vanaf 2019 wordt gewerkt met uitvoeringsovereenkomsten die voor een periode van 4 jaar worden vastgesteld, waarbij jaarlijks een actualisatie in volume (kernpakket) en andere afspraken (aanvullend pakket) zal plaatsvinden. De validatie richt zich op het kwantitatieve deel van de systematiek (kengetallen) en het kwalitatieve aspect.

Het referentiekader van de validatie is vastgelegd en bestaat uit het productenboek, een juiste, volledige, tijdige en betrouwbare registratie en de kengetallen uit de factsheets die in december 2016 zijn vastgesteld door het bestuur (inclusief de aanpassingen uit de bestuurlijke voortgangsrapportage T2 2017).

In de komende periode worden de kengetallen, in relatie tot het uniforme uitvoeringsniveau, getoetst op bruikbaarheid en validiteit passend in de huidige begrotingssystematiek. De basis is:

- Uniform Uitvoeringsniveau geldt voor alle deelnemers;
- Indeling in kernpakket, aanvullend pakket en randvoorwaardelijk pakket;
- Product in het kernpakket omvat de hele VTH-keten;
- De kengetallen voor milieu en BRZO zijn meerjarig gemiddelden;

- Voor de werkvelden Milieu en BRZO is het bedrijvenbestand de begrotingsbasis, voor Bouw en Bodem zijn dit activiteiten.

Aanpassingen op de PGF systematiek die worden ontwikkeld naar aanleiding van de inzichten uit de validatie moeten passen binnen deze basisbeginselen.

In november 2017 zijn door het bestuur enkele besluiten genomen bij de aanbieding van de bestuurlijke voortgangsrapportage validatie T2 2017. De technische wijzigingen in de systematiek waartoe het bestuur heeft besloten, zijn doorgevoerd in de systematiek vanaf 2018. Daarnaast heeft het bestuur besloten om enkele vraagstukken die nauw gerelateerd zijn aan de validatie op te pakken binnen het programma. Deze vraagstukken zijn:

- Is het tarief (hoog/laag) op de juiste wijze gekoppeld aan de pakketten (complexiteit van het werk/ leveren "dure" mensen ook de "dure" producten.
- Randvoorwaardelijk pakket, hoe kan het meebewegen met de ontwikkeling in volume en hoe wordt de verdeelsleutel na de validatie.
- Voor kleinere opdrachtgevers kunnen de volume-effecten flinke impact hebben, waardoor het doel van een stabiele begroting niet wordt gerealiseerd. Door de toepassing van kengetallen kunnen kleine wijzigingen in volume grote gevolgen hebben voor kleinere deelnemers waar verschillen niet uitmiddelen, maar direct zichtbaar worden in de bijdrage aan de OD.
- Veel kleinere producten zijn opgenomen, hierdoor ontstaan flinke wijzigingen binnen deze producten binnen het jaar. Vraag is of het systeem niet stabieler wordt als producten worden samengevoegd.
- Periodieke herijking kengetallen na 2019. Er moet zicht zijn op een proces waarin na 2019 vierjaarlijks de kengetallen worden bijgesteld.

Bovenstaande vraagstukken zijn nog niet afgerond, maar aan het einde van de validatieperiode zullen er antwoorden of voorstellen worden geformuleerd.

2.2 Traject van T2 2017 tot T1 2018

In oktober 2017 zijn de voorbereidingen voor de collegiale toets in de kwalitatieve lijn van het validatietraject, gestart. In hoofdstuk 4 van deze rapportage wordt ingegaan op de scope (zowel producten als referentiediensten) en het proces van de collegiale toets.

De resultaten uit de collegiale toets zullen samen met de conclusies uit de validatie van de cijfers leiden tot gedragen en goed doordachte voorstellen voor aanpassing van kengetallen en het productenboek voor 2019-2023.

In het bestuurlijk besluit van 2 november 2017 heeft het DB ingestemd met het voorstel om de collegiale toets met name te richten op de producten uit het kernpakket, met als aandachtspunt dat de begeleidingsgroep specificeert welke aanvullende producten meegenomen moeten worden. De uiteindelijke scope van de collegiale toets is vastgesteld in samenspraak met de begeleidingsgroep.

Het uniforme uitvoeringsniveau (vastgesteld in DB op 2 november 2016) is geoperationaliseerd in productbladen en gebundeld in een productenboek (stand van zaken november 2017). Dit productenboek is met een positief advies van de verificatiegroep vastgesteld door de begeleidingsgroep (16 januari 2018). Het productenboek wordt gebruikt als vertrekpunt in het validatieproces. Het productenboek wordt beheerd met behulp van de applicatie Visuall Modeller. Momenteel wordt er gewerkt aan toegang tot Visuall Modeller voor de opdrachtgevers.

3 Validatie

In dit hoofdstuk worden de eerste inzichten uit de validatie geschetst en het proces gedeeld waarlangs deze inzichten de komende maanden in- en extern worden besproken.

3.1 Algemeen

In de eerste maanden van 2018 is per werkveld (Bouw, Bodem en Milieu & BRZO), gebaseerd op de cijfers 2017, een eerste analyse gemaakt in het kader van de validatie en zijn ideeën ontwikkeld voor aanpassing van het systeem.
Daarnaast heeft de collegiale toets plaatsgevonden. De resultaten uit de collegiale toets moeten een beeld van de kwaliteit die in de PGF systematiek is opgenomen.

In de zomermaanden worden het kwantitatieve en kwalitatieve deel samengevoegd. Zij vormen de basis voor de afronding van de validatie en het formuleren van aanpassingsvoorstellen van de systematiek, die in tertaal 1 2019 als definitieve voorstellen worden voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. In tertaal 2 2018 zullen de eerste concepten van deze voorstellen worden voorgelegd.

In de eerste bestuurlijke voortgangsrapportage (T2 2017) zijn enkele aanbevelingen voor het vervolg van de analyse opgesteld. Deze aanbevelingen zijn:

1. Neem twee jaar de tijd om te valideren.
2. Richt de collegiale consultatie op de samenhang tussen kwaliteit en kengetal in de kernpakketten.
3. Richt in samenspraak met de opdrachtgevers een kort proces in om validatie-gerelateerde kwesties te onderzoeken.

Aanbeveling 1 wordt nauw gevolgd. In het tweede jaar van de validatie wordt wel onderzocht waar aanpassingen wenselijk zijn, maar definitieve voorstellen voor aanpassing worden pas in T1 2019 gepresenteerd aan het bestuur.
Aanbeveling 2 is in de collegiale toets verwerkt. Samen met de opdrachtgevers is de scope van de collegiale toets vastgesteld. In de collegiale toets zijn de belangrijkste vraagstukken uit het kernpakket opgepakt. Daarnaast zijn ook enkele producten uit het aanvullend pakket aan de scope toegevoegd.
Aanbeveling 3 richt zich op de vijf vraagstukken waarvan het Dagelijks Bestuur bij de eerste voortgangsrapportage heeft aangegeven dat ze, vanwege hun nauwe relatie met het validatieproces, samen met de validatie moeten worden opgepakt (zie de 5 vraagstukken op p. 5). In de tweede helft van 2018 zal deze aanbeveling worden uitgevoerd. Hiervoor zullen we de bestaande overlegstructuur gebruiken.

Bij de validatie worden ook de vragen betrokken, die in de afgelopen periode door de verificatiegroep zijn gesteld. De vragen hebben betrekking op:

1. Hoe verloopt het proces van herijken van kengetallen na de validatieperiode? (Deze vraag is gelijk aan het laatste vraagstuk vanuit Dagelijks Bestuur T2 2017).
2. Zijn de tarieven op de juiste wijze gekoppeld aan de complexiteit van het werk?
3. De impact van de volume-effecten bij kleinere opdrachtgevers kan groot zijn, waardoor het doel van een stabiele begroting niet wordt gerealiseerd. Hoe ziet dat effect er uit en welke acties moeten hieraan worden gekoppeld?
4. Leveren we de afgesproken kwaliteit (per werkveld)?
5. Kloppen de kengetallen?
6. Zijn alle producten voor alle opdrachtgevers hetzelfde?
7. Zitten de producten in de juiste pakketten?

Uit de interne overleggen zijn drie algemene aandachtspunten naar voren gekomen:

- Het verminderen van het aantal producten. Dit is in lijn met een van de hierboven benoemde bestuurlijke vraagstukken: "veel kleinere producten zijn opgenomen, hierdoor ontstaan flinke wijzigingen binnen deze producten binnen het jaar. Vraag is of het systeem niet stabieler wordt als producten worden samengevoegd". De begrotingssystematiek wordt meer beheersbaar door het verminderen van het aantal producten, en de administratieve last neemt af (en daarmee ook de kans op foutieve registratie). Het verandert niets aan het feit dat er in het VTHup nog steeds verantwoording wordt afgelegd aan de opdrachtgevers over de inzet.

- Vasthouden aan het werken met ketenproducten, waarbij vergunningverlening-advisering-toezicht en handhaving per werkveld (milieu, bouw, bodem en BRZO) in samenhang wordt bekeken en begroot. Hierdoor wordt de OD NZKG als professionele deskundige dienst uitgedaagd om te doen wat nodig is om de afgesproken resultaten in deze keten voorop te stellen. De aantallen gerealiseerde deelproducten zijn daarmee niet leidend voor het te behalen resultaat. Uiteraard kan bij de monitoring (in bijv. de VTH rapportages) wel op aantallen worden gerapporteerd als dit bijdraagt aan het inzicht in de geleverde prestaties.

- Aandacht wordt gevraagd voor de verschillen in inbreng van taken tussen de opdrachtgevers.

Per werkveld worden de komende maanden een aantal thema's uitgewerkt en in overleg gebracht met de verificatiegroep. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven van de te behandelen thema's:

<u>Werkveld Bouw</u>
In het kernpakket Bouw zijn de producten onderverdeeld op basis van de BOM-systematiek. Deze BOM-systematiek lijkt op zichzelf de juiste manier om het werk op te delen. Aandachtspunt hierbij is het verschil in inbreng van bouwtaken tussen gemeenten en provincies. Samen met de verificatiegroep wordt dit vraagstuk nader onderzocht en besproken.

<u>Werkveld Bodem</u>
Bij het werkveld bodem lijkt de oorspronkelijke indeling in de systematiek in hoofdlijnen goed te werken.
Er zijn enkele technische punten waarvoor samen met de verificatiegroep de verschillende oplossingsrichtingen worden besproken en een keuze zal worden voorgelegd. Een aandachtspunt is dat als een opdrachtgever een half product afneemt, dit niet blijkt te passen in de systematiek.
Daarnaast blijkt dat de kengetallen voor bodem te laag zijn ingeschat, en dat een van de redenen hiervoor is dat de uren voor handhaving zijn vergeten in het kengetal.

<u>Werkveld Milieu</u>
In de validatie is duidelijk geworden dat de gehanteerde indeling in de uitvoeringscategorieën en bezoekfrequenties bij Toezicht en Handhaving Milieu niet aansluit bij de inzet in de praktijk. Dat lijkt te maken te hebben met de systematiek, maar ook met een soms onjuiste indeling van bedrijven, en met extra ambities van de opdrachtgevers (voorbeeld glastuinbouw, energiebesparing).
Onderzocht wordt bij het aanpassen van de systematiek of deze in lijn gebracht moet worden met wat in het werkveld BRZO is opgezet. Daar is de VTH keten in de producten neer gezet. Werkprocessen van beide werkvelden zijn vergelijkbaar. Nadere analyse op deze punten, in combinatie met de urenbesteding bij Toezicht en Handhaving Milieu, wordt met de verificatiegroep uitgevoerd om te komen tot mogelijke alternatieven.

Werkveld BRZO
Uit de validatie blijkt dat nader onderzoek nodig is naar de inzet in het kernpakket en aanvullend pakket. Uit de cijfers blijkt dat de inzet in het kernpakket BRZO hoger is dan begroot. Dit komt onder andere doordat een aantal bedrijven een aanzienlijk hogere inzet vragen dan het kengetal (bijvoorbeeld bedrijven onder verscherpt toezicht en stortplaatsen). Met de verificatiegroep wordt bekeken hoe in de systematiek daar passende oplossingen voor te maken zijn, aansluitend bij de hierboven gemaakte opmerking over het werkveld Milieu.

3.2 Proces: hoe verder tot T2 2018

In de eerste bestuurlijke voortgangsrapportage is de planning van het validatieproces uitgelicht (zie bijlage 1). Het werk verloopt volgens deze planning.

Vanaf eind mei worden themasessies georganiseerd met de leden van de verificatiegroep, om de vraagstukken per werkveld te agenderen en alvast een eerste beeld voor te leggen van mogelijke aanpassingen/verbeteringen.

De uitvoering van de collegiale toets is in volle gang. In de periode mei-juli worden de deelrapportages en de eindrapportage verwacht. Wanneer de deelrapportages gereed zijn, worden deze intern besproken in samenhang met de uitkomsten van de eerste bijeenkomsten die hebben plaatsgevonden (o.b.v. cijfers 2017). De resultaten van de collegiale toets worden voorgelegd aan de verificatiegroep en begeleidingsgroep. De collegiale toets heeft meer tijd gekost dan in de oorspronkelijke planning ingeschat, maar de uitkomsten kunnen naar verwachting tijdig meegenomen worden.

Bij het tweede tertaal 2018 worden de initiële voorstellen voor validatie en aanpassing voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur. In het proces hiernaar toe zullen de verificatiegroep en de begeleidingsgroep intensief betrokken worden. Conform besluitvorming in het Dagelijks Bestuur zullen ten tijde van T1 2019 de definitieve voorstellen door de Algemeen Directeur worden voorgelegd aan het Dagelijks Bestuur.

4 Voortgang collegiale toets

4.1 Aanleiding

Met de collegiale toets wil de OD NZKG andere referentiediensten laten reflecteren op hoe de OD NZKG werkt in de praktijk, welke kwaliteit zij levert en hoe zich dat verhoudt tot de werkwijze en de kwaliteit van de referentiedienst.
De begeleidingsgroep heeft op 16 januari 2018 de scope (producten en referentiediensten) van de collegiale toets vastgesteld. Hiermee is opvolging gegeven aan het bestuurlijk besluit van 2 november 2017 over de collegiale toets, waarin het Dagelijks Bestuur als aandachtspunt meegaf dat de begeleidingsgroep bij het bepalen van de scope betrokken moest worden. De uitvoering van de collegiale toets gebeurt onder externe begeleiding van organisatieadviesbureau KokxDeVoogd.

4.2 Plan van aanpak collegiale toets

De scope van de collegiale toets bestaat uit 14 producten en vertegenwoordigd alle 4 werkvelden van de OD NZKG. Er is een bewuste keuze gemaakt om voor de werkvelden BRZO, Milieu en Bouw ook één of enkele producten uit het aanvullend pakket op te nemen in de collegiale toets, maar het gros van de producten zijn kernpakketproducten. De 14 producten samen geven een beeld van de kwaliteit van het werk van de OD NZKG.

Er zijn 6 referentiediensten geselecteerd, waarvan 5 andere Omgevingsdiensten[1] en de gemeente Den Haag. De keuze om ook naar de gemeente Den Haag te gaan ligt in het feit dat de OD NZKG een uniek bouwtakenpakket heeft in vergelijking met andere Omgevingsdiensten. Grote gemeenten hebben bouwtaken in hun takenpakket die vergelijkbaar zijn met de bouwtaken van de OD NZKG.

Per product is aan medewerkers gevraagd deel te nemen aan de werkbezoeken bij de referentiediensten. Elk product wordt bij twee referentiediensten behandeld, met uitzondering van de producten uit het werkveld bouw. Doel van de werkbezoeken is het laten reflecteren door de referentiedienst op onze werkwijze, processen en kwaliteit per product.
Van elk product wordt een deelrapportage gemaakt met daarin de waarnemingen en de eerste conclusies. Wanneer de deelrapportages gereed zijn, wordt er een laatste bijeenkomst georganiseerd om hierover het gesprek aan te gaan De verschillende deelrapportages per product worden verwerkt in een eindrapportage.

4.3 Stand van zaken en vervolgproces collegiale toets

De werkbezoeken bij de referentiediensten hebben plaatsgevonden in de maand april en in de eerste twee weken van mei. Er wordt nog een 'terugkomdag' georganiseerd met enkele deelnemers van de collegiale toets om de rode draad in de deelrapportages per product te bespreken en eventueel verder uit te diepen. De eindrapportage wordt verwacht in juni – juli 2018.

Na afronding van de deelrapportages zullen deze worden besproken met de verificatiegroep en begeleidingsgroep. De bevindingen en conclusies uit de deelrapportages zullen worden samengevat in een eindrapportage.
De eindrapportage is besproken in de begeleidingsgroep op 7 juni, en zal op 14 juni worden gepresenteerd aan de verificatiegroep. Daarna zal er een advies aan de Algemeen Directeur worden gegeven door de begeleidingsgroep. De eindrapportage zal worden gepresenteerd en aangeboden aan het Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur.

[1] DCMR, Omgevingsdienst Midden en West Brabant, Omgevingsdienst Flevoland Gooi- en Vechtstreek, Omgevingsdienst Haaglanden en Omgevingsdienst IJmond

Bijlage 1

Planning

De planning sluit zo goed mogelijk aan op de reguliere Planning en Control Kalender van de OD NZKG

2017

- Maandelijks: cijfers realisatie t.o.v. begroting en kengetallen (vanaf maart)
- Maandelijks: rapportage aan DB portefeuillehouder bedrijfsvoering
- 4-maandsrapportage 2017
  - reguliere 4-maands
  - eerste voorlopige cijfers realisatie t.o.v. kengetallen
  - Programmaplan
- 8-maandsrapportage 2017
  - voorlopige bevindingen technische validatie in deze rapportage
  - procesvoorstel collegiale toets 2017-2018 wordt separaat voorgelegd
  - eerste bevindingen over kengetallen in deze rapportage

2018

- 4 maands: DB besluitvormingsmoment
  - Jaarcijfers 2017
  - Bevindingen en conclusies technische validatie
  - Rapportage accountant validatie
  - Reguliere 4-maandsrapportage lopend jaar
  - eerste bevindingen collegiale toetsing
- 8-maandsrapportage 2018 (voortgangsrapportage)
  - Tussenbalans technische bevindingen validatie
  - Initiële voorstellen kengetallen 2019-2023

2019

- 4 maands: DB besluitvormingsmoment
  - Jaarcijfers 2018
  - Definitief voorstel kengetallen 2019-2023