

Datum: 23 september 2024  
Auteur: Evert Bovens (projectleider), Sjaak Schokker  
(bedrijfskundig adviseur)  
Onderwerp: Evaluatie financieringssysteem

---

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De Omgevingsdienst Groningen (hierna ODG) was bij de start in 2013 gefinancierd op basis van ingebrachte formatie. De verhouding tussen wat de ODG uitvoerde en wat iedere deelnemer betaalde, liep steeds verder uiteen. Dit heeft ertoe geleid dat in 2021 een nieuw financieringsmodel is vastgesteld.

In de bijdrageregeling - waarin de afspraken omtrent de financiering zijn vastgelegd - is afgesproken om het financieringsmodel in 2025 te evalueren. Deze evaluatie kan aanleiding zijn tot bijstelling van de afspraken en daarmee van deze verordening.

De ODG stelt de begroting ambtelijk op in februari van het voorafgaande jaar. Om ervoor te zorgen dat eventuele aanpassingen van het financieringsmodel kunnen worden ingevoerd met de begroting van 2026, is het noodzakelijk dat de conclusies over het financieringsmodel uiterlijk januari 2025 bekend zijn. Om deze reden is besloten de evaluatie van het financieringsmodel reeds in 2024 te starten.

### 1.2 Doel en resultaat

Het doel van het project is tweeledig:

1. Evalueren van het huidige financieringsmodel;
2. In beeld brengen welke alternatieven er zijn om de financiering zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de gewenste sturing.

Het onderzoek dient het Algemeen Bestuur in staat te stellen een besluit te nemen over de gewenste financiering.

### 1.3 Werkwijze

Voor de evaluatie zijn drie sporen doorlopen:

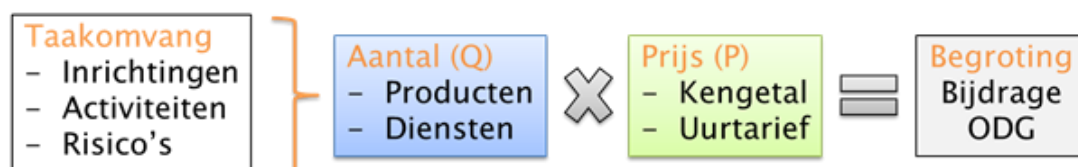
1. **Interview deelnemers:** in de periode mei tot en met september 2024 zijn interviews gehouden met alle deelnemers. Hierbij zijn de portefeuillehouder, de regisseur en de controller uitgenodigd. In het interview stonden twee vragen centraal. Wat vindt u van het huidige model? En hoe kijkt u naar de toekomst?
2. **Interne analyse:** binnen de ODG is besproken hoe het huidige model functioneert en wat mogelijke verbeteringen zijn.
3. **Landelijke ontwikkelingen:** als onderdeel van het interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (IBP VTH) is landelijk een financieringssysteem voor omgevingsdiensten ontwikkeld. Deze systematiek is op 20 juni 2024 in het bestuurlijk overleg (Rijk, IPO, VNG, Omgevingsdiensten) vastgesteld. De uitkomsten van dit model zijn bestudeerd. Beoordeeld is in hoeverre de systematiek aansluit bij de wensen en ideeën die uit de andere drie stappen naar voren zijn gekomen.

#### 1.4 Achtergrond: huidige financiering ODG

Het huidige financieringsmodel is ingevoerd in 2021. Voorheen was de deelnemersbijdrage gebaseerd op de bij de oprichting ingebrachte formatie. De invoering van het model is een sluitstuk van de pioniersfase van de ODG (2013-2020).

##### *Essentie financieringsmodel*

- Begroten op output, afrekenen op begrotingsbasis
- Budgetneutraal ingevoerd
- Werk en bijdrage in balans, herverdeeleeffecten afbouw in 3 jaar



In het model wordt de deelnemersbijdrage vastgesteld op basis van het gezamenlijke U&H beleid en het aantal producten en diensten dat hieruit voortvloeit (output). Er wordt afgerekend op begrotingsbasis. Deelnemers hebben voor de start van het jaar de mogelijkheid om - binnen een bandbreedte van 10% - de deelnemersbijdrage naar beneden of naar boven bij te stellen, mits de totale afwijking van alle deelnemers gezamenlijk niet groter is dan 2,5%.

### **1.5 Leeswijzer**

In het navolgende hoofdstuk is de opbrengst uit de evaluatie weergegeven. In hoofdstuk drie staat welke landelijke ontwikkelingen er spelen en hoe de deelnemers aankijken tegen de toekomstige financiering van de ODG. Beide hoofdstukken eindigen met conclusies en aanbevelingen.

#### *Bijlage: aanbevelingen Noordelijke Maat*

Naast de reguliere VTH-taken is de ODG verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH taken voor de majeure risicobedrijven (Seveso en RIE4) die onder het bevoegd gezag vallen van de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân. Deze kosten worden in een apart programma verantwoord. De financiering is geregeld via de Noordelijke Maat. In 2023 hebben de drie noordelijke provincies een evaluatie uit laten voeren en zijn er aanbevelingen geformuleerd. Parallel aan dit evaluatieonderzoek is ambtelijk met de provincies gesproken over de opvolging van deze aanbevelingen. De uitkomsten daarvan zijn als bijlage bij deze evaluatie gevoegd.

## 2. Evaluatie financieringsmodel

Bij de besluitvorming over het financieringsmodel zijn vijf doelstellingen geformuleerd.

1. Evenwicht in deelnemersbijdrage in de inzet van de ODG
2. Wijzigingen in beleid of prioriteiten leiden tot een wijziging in de deelnemersbijdrage
3. Deelnemers moeten gedurende het jaar kunnen (bij)sturen
4. Prijs-kwaliteit verhouding scherp kunnen beoordelen
5. Robuuste uitvoering: zekerheid over de financiering

In dit hoofdstuk is per doelstelling uiteengezet in hoeverre de beoogde doelstelling is bereikt. Tot slot staan aan het eind van het hoofdstuk nog een aantal overige punten die zijn ingebracht tijdens de gesprekken, maar die niet direct te relateren zijn aan een van de vijf doelstellingen.

### 2.1 Evenwicht in deelnemersbijdrage in de inzet van de ODG

	<p>Voor de invoering van het huidige model was de deelnemersbijdrage gebaseerd op de bij de oprichting ingebrachte formatie. Gedurende de jaren liep de bijdrage en de inzet steeds verder uiteen, met forse herverdeel-effecten als gevolg bij de invoering van het huidige model. Met het huidige financieringsmodel is er evenwicht in de deelnemersbijdrage ontstaan. De deelnemers betalen naar rato van de jaaropdracht die bij de ODG is afgesloten. Deelnemers en de ODG zijn in algemene zin tevreden hoe het huidige model functioneert.</p>
	<p>In meerdere gesprekken is naar voren gekomen dat de realisatie van de afgesproken aantallen in de jaaropdrachten niet altijd volledig inzichtelijk is. Bij de realisatie is in de huidige werkwijze beperkt inzicht waar de 'overige' uren voor zijn ingezet en welke afwegingen daarbij zijn gemaakt en welke resultaten zijn bereikt. Dit kan leiden tot vragen bij deelnemers over de productie, kosten en de resultaten die zijn bereikt. Gevolg is dat deelnemers o.a. aangegeven dat het moeilijk uit te leggen is in provinciale staten en de gemeenteraad dat er wel geld bij moet, maar dat de productie niet wordt gehaald. Overigens wordt wel waardering uitgesproken over de wijze waarop de ODG jaarlijks een toelichting geeft aan Raden en Staten. Hierdoor ontstaat er veel meer inzicht in de materie en het belang van het werk dat de ODG voor de deelnemer doet.</p>

## 2.2 Wijzigingen in beleid of prioriteiten leiden tot een wijziging in de deelnemersbijdrage

✓	In het model zijn de aantallen producten en diensten voor toezicht en de actualisatie van vergunningen gebaseerd op het U&H beleid en de daarbij behorende risicoanalyse. Wordt het beleid aangepast, dan volgt daaruit ook een aanpassing van de deelnemersbijdrage. In die zin functioneert het model.
✓	Deelnemers kunnen prioriteiten stellen door bij het afsluiten van de jaaropdracht minder of meer producten in te kopen. Dit leidt vervolgens tot een wijziging van de deelnemersbijdrage. Dit gebeurt ook jaarlijks. Een kanttekening is daarbij wel op zijn plaats. De jaaropdracht is de afgelopen jaren beperkt gewijzigd, afgezien van de businesscases en de komst van de Omgevingswet. Bij zowel de ODG als de deelnemers is er een tendens / druk om aan te sluiten bij de jaaropdracht van het voorafgaande jaar. Dit komt ook door de spelregels zoals die zijn afgesproken. De begroting wordt in het voorjaar opgesteld en is gebaseerd op de jaaropdracht van het voorgaande jaar. In het najaar voorafgaande aan het begrotingsjaar, wordt de jaaropdracht vastgesteld. Bij afwijkingen ten opzichte van de begroting leidt dit tot een begrotingswijziging. Deelnemers moeten bij een verhoging terug naar Raden en Staten, omdat hun eigen begroting al is vastgesteld of in procedure zit.
✗	Het huidige U&H beleid is inmiddels 4 jaar oud en nog van voor de invoering van de Omgevingswet. In de Omgevingswet zijn basistaken veranderd. Voor deze nieuwe taken ontbreekt op onderdelen regionaal beleid of is het niet meer actueel. Dit leidt ertoe dat er bij jaaropdrachten er verschillend wordt omgegaan met de inkoop van producten en diensten.
✗	Wat in de systematiek tot onduidelijkheid leidt is dat de wijziging in de deelnemersbijdrage in twee stappen gaat. Bij de begrotingswijziging die volgt uit de jaaropdracht worden alleen de directe kosten gewijzigd en niet de overheadkosten en collectieve taken. Pas in de begroting van het jaar erop worden ook deze kosten herverdeeld op basis van de jaaropdracht. Hiervoor is gekozen omdat anders de begrotingswijziging van een individuele deelnemer ook gevolgen heeft voor alle andere deelnemers. In dat geval is er een zienswijzeprocedure nodig langs Raden en Staten om de jaaropdracht te kunnen vaststellen.

### 2.3 Deelnemers moeten gedurende het jaar kunnen (bij)sturen

✓	De ODG kent circa 100 producten en diensten. Op het niveau van de 100 producten en diensten worden er met deelnemers jaaropdrachten vastgesteld en verantwoording afgelegd. De ODG geeft via tableau inzicht in de voortgang van de productie en de financiële realisatie.
✗	Met de overgang naar het nieuwe zaakstelsel op 1 januari 2024 is sturingsinformatie (nog) niet beschikbaar. Hierdoor is sturing door deelnemers en verantwoording over de realisatie van de jaaropdracht dit jaar (nog) niet mogelijk.
✗	Het grote aantal producten en diensten leidt tot de suggestie dat het ook mogelijk is om heel gedetailleerd (bij) te sturen. Dit is in de praktijk veelal niet goed mogelijk. Veel producten zijn vraag-gestuurd en kan de ODG op voorhand niet plannen. Daarnaast kost het de ODG (meerjarige) inspanning om op de verschillende expertisegebieden medewerkers te werven en op te leiden.
✗	Door enkele deelnemers is als knelpunt benoemd dat de ODG gedurende het jaar met meerwerkverzoeken komt. Het blijkt lastig om in overleg met de ODG tot prioritering binnen de bestaande jaaropdracht te komen. De terugkoppeling van deelnemers is opvallend omdat het (interne) beleid van de ODG is om te prioriteren en alleen bij uitzondering over te gaan tot meerwerk.

### 2.4 Prijs-kwaliteit verhouding scherp kunnen beoordelen

✓	<p>Op basis van het huidige financieringsmodel is de prijs van ieder product of dienst transparant in beeld. Het uurtarief wordt jaarlijks vastgesteld. Per product is de gerealiseerde ureninzet op zaakniveau te analyseren. De afgelopen jaren heeft tweemaal een bijstelling van de kengetallen plaatsgevonden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• In maart 2022 zijn kengetallen geanalyseerd over 2021. Dit heeft bij 24 producten en diensten tot een bijstelling van het kengetal geleid bij de jaaropdracht 2023.</li> <li>• Eind 2022 is een analyse gemaakt van de impact van de Omgevingswet. Dit heeft geleid tot bijstelling van de kengetallen met ingang van de jaaropdracht 2024.</li> <li>• Bijstelling op basis van realisatiecijfers uit 2022 en 2023 heeft niet plaatsgevonden. Hiertoe is besloten omdat het werkproces verandert door de Omgevingswet. Het nadeel van dit besluit is echter dat ook kengetallen voor producten en diensten waar de Omgevingswet niet direct invloed op</li> </ul>
---	--

	<p>heeft, ook ongewijzigd zijn. Ook bouwen de ODG en de deelnemers geen gezamenlijke routine op bij het doorlopen van jaarlijks terugkerende stappen in het financieringsmodel.</p>
⊗	<p>Er is geen eenduidige maatstaf beschikbaar om de kwaliteit van de geleverde producten en diensten uit te drukken. Landelijk geldt er wel een afgeleid criterium; dat is de mate waarin de organisatie en haar medewerkers voldoen aan kwaliteitscriteria. Per vakgebied zijn criteria geformuleerd over de omvang (aantal medewerkers), werkervaring en opleiding. Deze criteria vormen een belangrijk kader voor de ODG; hierop wordt actief gestuurd. Voor de monitoring maakt de ODG gebruik van een online applicatie, waar medewerkers hun gegevens invullen. Teamleiders bewaken dat de taakuitvoering binnen de teams voldoet aan de gestelde criteria. Tot nu toe is het bestuur echter (nog) niet meegenomen in de uitkomsten hiervan. Dit wordt momenteel opgepakt en de inzet is erop gericht om voor het einde van het jaar het bestuur te informeren.</p> <p>Volgens deelnemers zou de verantwoording (in de jaaropdracht) kunnen worden versterkt door ook prestatieafspraken (KPI's) te maken over o.a. wettelijke termijnen en doorlooptijden</p> <p>Landelijk worden stappen gezet om meer zicht te krijgen op de inspanningen die Omgevingsdiensten leveren. Twee jaarlijks wordt het rapport <u>Omgevingsdiensten in beeld</u> uitgebracht. Omgevingsdiensten in beeld wordt in het kader van het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel doorontwikkeld naar een Staat van de VTH. Knelpunt bij deze rapporten is dat iedere omgevingsdienst andere definities hanteert, waardoor de uitkomsten lastig te vergelijken zijn.</p>
⊗	<p>Deelnemers geven aan dat in de jaaropdracht en de verantwoording de aantallen centraal staan. Inzicht in de samenhang met beleidskeuzes en meer zicht op de achtergrond van gemaakte (risico) afwegingen en het naleefgedrag in de verschillende branches wordt gemist.</p>

## 2.5 Robuuste uitvoering: zekerheid over de financiering

✓	Er wordt afgerekend conform begroting. Voor de start van het jaar kunnen deelnemers de jaaropdracht - binnen een bandbreedte - wijzigingen. Hiermee is er voor de start van het jaar zekerheid bij ODG over de beschikbare middelen.
✗	Doordat de aantallen in de jaaropdracht achter blijven én inzicht in de overige uren ontbreekt, bestaat het risico dat deelnemers de jaaropdracht voor het daaropvolgende jaar naar beneden bijstellen, met een vicieuze cirkel als gevolg. Tot nu toe heeft dit risico zijn nauwelijks voorgedaan, maar het benadrukt wel het belang dat er beter inzicht in de urenbesteding, inclusief een goed onderbouwde kostprijs komt.
✗	Een meerjarenprognose - bij voorkeur gebaseerd op beleidskeuzes - ontbreekt. De focus in de financiering is nu vooral gericht op de jaaropdracht. Het komt de effectiviteit van de dienst ten goede om meerjarig de lijn uit te zetten en de dienst daarop in te richten.

## 2.6 Overige punten die uit de evaluatie naar voren komen

### *Jaaropdracht en verantwoording*

Diverse deelnemers geven aan dat in de jaaropdracht en de verantwoording vooral de aantallen centraal staan. Het grote verhaal wordt gemist. Er is behoefte om vanuit gezamenlijkheid (opdrachtgevers en ODG) gerichter keuzes te maken waar prioriteiten op wordt gelegd. Door het management van de ODG wordt daarbij aangegeven dat hiervoor een geschikt overleggreemium wordt gemist.

### *Deelnemers: pro-actiever meenemen bij stappen in de P&C cyclus*

Regisseurs en controllers geven aan dat ze pro-actiever meegenomen willen worden door de ODG bij het doorlopen van de stappen in de P&C-cyclus. Mede door personeelsverloop is niet bij iedere deelnemer bekend hoe het financieringsmodel in elkaar zit. In de jaaropdracht staan aantallen, maar die zijn voor een groot deel gebaseerd op de locaties en de frequenties in het U&H beleid. Diverse deelnemers geven aan dat ze onvoldoende zicht hebben op deze berekening. Daarnaast geven deelnemers aan dat het nu regelmatig een zoektocht is om afwijkingen ten opzichte van de begroting (van het voorgaande jaar) te verklaren. Dit is overigens niet alleen een aandachtspunt voor de ODG. Uit de interviews komt naar voren dat het niet bij iedere deelnemer vanzelfsprekend is dat de regisseur en de controller elkaar informeren, waardoor informatie die de ODG geeft, versnipperd in de organisatie van deelnemers bekend is.



#### *Tempo en communicatie wijzigingen in financiering*

Deelnemers benadrukken het belang een realistisch tijdspad bij het doorvoeren van wijzigingen. Goede communicatie en iedereen meenemen is een succesvoorwaarde; ook als dat betekent dat het tempo wat lager zit.

#### *ODG: onderscheid producten en diensten maakt het ingewikkeld*

Het huidige model maakt onderscheid tussen producten en diensten. Producten worden meegeteld in de realisatie als het product is afgerond, ongeacht het daadwerkelijke aantal uren. Bij diensten wordt ieder gemaakt uur daadwerkelijk meegeteld in de realisatie, ongeacht of het product is afgerond. In beide gevallen worden er kengetallen gehanteerd bij het opstellen van de begroting. Een mogelijke vereenvoudiging is om het onderscheid te laten vervallen en de realisatie per deelnemer te baseren op het daadwerkelijk gemaakte uren. Dit geeft bovendien betrouwbaarder weer wat de inzet voor een deelnemer is geweest.

## **2.7 Conclusie en aanbevelingen**

Deelnemers en de ODG zijn in algemene zin tevreden over de opzet van het huidige financieringsmodel. Er is geen aanleiding om het huidige financieringsmodel op korte termijn te herzien. Bij de deelnemers en de ODG is er wel de behoefte om binnen de opzet van het huidige model verbeteringen aan te brengen en vandaaruit door te ontwikkelen.

De aanbevelingen zijn als volgt:

### *1. Uren en kostprijsanalyse*

Op dit moment ontbreekt bij de verantwoording op de jaaropdrachten inzicht in de ureninzet van de ODG. Aanbevolen wordt om opdracht te geven tot een uren- en kostprijsanalyse, inclusief gevolgtrekkingen, en deze op te nemen in de jaaropdracht 2026.

### *2. Verbreed de verantwoording op inzet (uren), aantallen en kwaliteit*

Het advies is om het model te vereenvoudigen en te verbreden. Door op uren te verantwoorden is direct duidelijk hoeveel de ODG voor iedere deelnemer doet en blijven er geen 'uren' hangen in openstaande zaken en in verschillen tussen productprijs en werkelijke ureninzet. Daarnaast geeft de ODG inzicht in de bij de jaaropdracht afgesproken aantallen afgesloten dossiers, openstaande dossiers en doorlooptijden en andere kwaliteitsaspecten. Afhankelijk van de mogelijkheden/benodigde inspanningen kan de beoogde verantwoording in stappen worden verbreed.

### *3. Verdieping opzet jaaropdracht en verantwoording*

Uit de evaluatie komt naar voren dat deelnemers en de ODG graag verdieping willen in de jaaropdracht en de verantwoording. De wens is om vanuit de beleidsdoelen ook gericht te prioriteren en keuzes te maken. Dit vraagt om gezamenlijke inzet vanuit de ODG en deelnemers. Aanbevolen wordt om een gezamenlijke werkgroep op te richten en de werkgroep de opdracht te geven om de wensen en mogelijkheden te verkennen en voorstellen te doen voor invulling. Kijk hierbij ook naar de mogelijkheden om het aantal PDC producten en diensten in te dikken.

### *4. Geef inzicht in kwaliteitscriteria*

De ODG monitort op de werkvloer in hoeverre wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria, maar rapporteert hierover (nog) niet. Dit wordt voor dit jaar wel gedaan. Voorgesteld wordt om in het jaarverslag van de ODG een standaard paragraaf op te nemen.

### *5. Informatievoorziening P&C cyclus en financieringsmodel*

Jaarlijks maakt de ODG een planning met daarin de stappen in de P&C cyclus. Voorgesteld wordt om deze planning voor de start van ieder jaar te bespreken met de regisseurs en controllers. Dat overleg kan dan ook gebruikt worden om uitleg te geven over het financieringsmodel en de stappen die daarbij (in dat jaar) worden gezet. Dit heeft als voordeel dat nieuwe medewerkers bij deelnemers gelijk volwaardig kunnen meedraaien.

### 3. Opzet toekomstig model

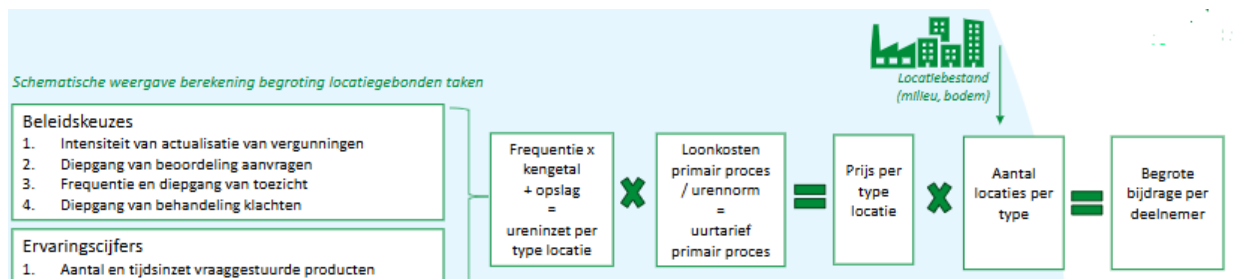
Naast de evaluatie van het huidige financieringsmodel is ook in beeld gebracht welke landelijke ontwikkelingen er spelen en hoe de deelnemers aankijken tegen de opzet van een toekomstig model. De uitkomsten hiervan staan in dit hoofdstuk.

#### 3.1 Landelijke ontwikkelingen

Op 20 juni 2024 heeft het bestuurlijk overleg (vertegenwoordiging Rijk, gemeenten, provincies en OD's) een landelijke financieringssystematiek voor omgevingsdiensten vastgesteld. De systematiek stelt het realiseren van een koppeling tussen de regionale opgave en de begrote deelnemersbijdrage centraal. Daarnaast wordt ingezet op (meerjarige) stabiliteit in de financiering en meer gezamenlijkheid, zodat inzicht en vergelijkbaarheid toeneemt.

##### *Beknpte uiteenzetting systematiek*

1. De begroting is voor de basistaken en bij voorkeur ook de milieugerelateerde plustaken gebaseerd op een meerjarige U&H-strategie.
2. Op basis van deze strategie wordt het uitvoeringsniveau bepaald:
  - a. Voor de locatiegebonden taken wordt een prijs per locatie gehanteerd, waarin 'all-in' de kosten van de taakuitvoering door de omgevingsdienst zijn opgenomen.
  - b. Voor de overige lokale activiteiten en collectieve taken wordt jaarlijks een raming gemaakt van de uren of kosten.
3. In de begroting wordt onderscheid gemaakt tussen basistaken, plustaken en bedrijfsvoeringskosten.
4. Bij het afrekenen aan het einde van het jaar is er de keus om dit conform de begrote bijdrage te doen of op basis van feitelijke inzet/urenbesteding.
5. Bedrijfsvoeringskosten (overhead+) worden via een vaste bijdrage over de deelnemers verrekend of verdisconteerd via een opslag in het uurtarief.
6. Definities en begrippen worden binnen het stelsel geharmoniseerd, zodat inzicht en vergelijkbaarheid tussen diensten toeneemt. Dit gaat over de opzet van de boekhouding, producten en diensten in het basispakket en de wijze waarop productiviteit wordt bepaald.



### Implementatie

De landelijk systematiek is in het huidige bestuurlijke stelsel niet (wettelijk) afdwingbaar. Het is aan iedere omgevingsdienst en haar eigenaren om de methodiek al dan niet over te nemen. Om de systematiek uit te rollen zijn er op stelselniveau acties nodig, maar kunnen regio's op onderdelen al aan de slag. Er moet nog een besluit worden genomen over het vervolgproces. Navraag leert dat de ambitie is dat er een concreet plan ligt voor het eind van het jaar.

#### Landelijk op stelselniveau:

- Leidraad impactanalyse en uitrol systematiek
- Bepalen typen locaties
- Definities bedrijfsvoering, berekeningswijze productiviteitsnorm en uurtarief
- Stelsel PDC met onderscheid locatieprijs, collectieve taken en overige basistaken
- Ervaringen pilot OD's

#### Regio, nu al mogelijk:

- Bespreking met deelnemers keuzen en impact
- Actualiseren/specificeren U&H-beleid
- Onderscheid in begroting tussen basistaken en plustaken en bedrijfsvoeringskosten
- Administratieve inrichting begroting conform IV3

#### Regio, na oplevering vanuit stelselniveau

- Impactanalyse
- Inrichten administratie (type locatie, stelsel PDC, productiviteitsnorm en uurtarief)
- Bepalen vaste prijs per type locatie en uurtarief
- Doorrekenen begrote bijdrage per deelnemer, keuze afrekenmethodiek en besluit herverdeeleffecten
- Spelregels vastleggen in regeling

## 3.2 Toekomstig model

In het AB van 1 februari is een denkrichting meegegeven voor een toekomstig model:

- Stabiele, meerjarige financiering
- Een regionaal deel (vast) en een lokaal deel (flexibel)
- Heldere afspraken over de overhead
- Uitwerken van scenario's waarbij het vaste en het flexibele deel varieert in omvang

In de gesprekken is gevraagd naar hoe de deelnemers aankijken tegen de denkrichting die is meegegeven en het model dat landelijk is ontwikkeld. Uit de gesprekken komt de volgende hoofdlijn naar voren:

### Stabiele meerjarige financiering

1. Enkele deelnemers zien het huidige financieringsmodel als een tussenstap naar een model waarbij niet alleen wordt begroot op output, maar ook wordt afgerekend op

output. Hiermee wordt gewaarborgd dat je krijgt waarvoor je betaald. Dit is eerlijk en goed uitlegbaar in raden en Staten.

2. Een toekomstig model waarbij er - conform Seveso en de landelijke systematiek - wordt begroot op basis van 'vaste locatieprijs' is voor de meeste deelnemers naar de toekomst toe een bespreekbaar alternatief om te komen tot een stabiele, meerjarige financiering. Hierbij worden wel de nodige vragen gesteld en kanttekeningen meegegeven:
  - a. De prijs per locatie dient op een transparante en betrouwbare manier te worden bepaald.
  - b. Hoe wordt omgegaan met asbest en bodemactiviteiten?
  - c. Een logische en herkenbare indeling in type locaties is belangrijk.
  - d. De zorg is dat er met een vaste locatieprijs bij de ODG er minder 'druk' ontstaat om productie te leveren, terwijl dit nu al een aandachtspunt is.
  - e. Essentieel is het om het model eerst verder uit te werken en zicht te hebben op de (financiële) consequenties
  - f. Enkele regisseurs pleiten ervoor om de uitwerking van een nieuw financieringsmodel in combinatie met herziening van het U&H beleid op te pakken. Hierdoor kan het bestuur in samenhang besluiten over wat de regio wil bereiken en hoeveel geld ze daarvoor over heeft.

#### *Een regionaal deel (vast) en een lokaal (flexibel) deel*

1. Het ontwerpen van een toekomstig model met een vast deel en een flexibel deel kan helpen om te voldoen aan de specifieke keuzes van een deelnemer. Ook kan hierin de politieke agenda van een specifieke deelnemer beter worden geborgd. Bovendien voorkomt het meerwerkopdrachten.
2. Een suggestie is het inzetten van een koploper team die voorloopt op bepaalde thema's. Op deze wijze kan expertise sneller worden ingezet wanneer hier meer behoefte aan is.
3. Enkele deelnemers geven mee dat het risico bestaat dat - gelet op de financiële situatie van gemeenten - het lokale deel na verloop van tijd zal worden wegbezuinigd. Dit pleit ervoor om bij de scenario's ook uit te werken welke randvoorwaarden voor het flexibele deel gelden.

#### *Heldere afspraken over de overhead*

In de gesprekken dit punt nauwelijks aan de orde geweest.

### 3.3 Conclusie en aanbeveling

Inmiddels zijn de contouren van het nieuwe landelijke financieringsmodel bekend, maar hoe en in welk tempo dit verder uitgerold wordt, is nog niet bekend. De opzet van de landelijke financieringssystematiek en de denkrichting die in het Algemeen Bestuur van 1 februari jl is meegegeven bijten elkaar op voorhand niet.

Voor de meeste deelnemers is het begroten op basis van een vaste locatieprijs een bespreekbaar alternatief voor het huidig financieringsmodel. Voorwaarde is wel dat dit verder wordt uitgewerkt en in samenhang wordt opgepakt met actualisatie van het U&H beleid. Indien nu het huidig model wordt aangepast voor de begroting 2026, dan bestaat de kans dat er voor de begroting 2027 weer aanpassingen moeten worden gedaan, met twee keer herverdeeffecten als gevolg.

De aanbeveling is als volgt:

*Stel een spoorboekje op waarbij de actualisatie van het U&H beleid in samenhang met een toekomstig financieringsmodel wordt uitgewerkt.*

De werkgroep borging procescriteria is gestart met het actualiseren van het U&H beleid. Het advies is om een spoorboekje op te stellen waarbij de planning voor het actualiseren van het beleid en de opzet van een toekomstig financieringsmodel op elkaar wordt afgestemd. In dat spoorboekje dienen ook ijkmomenten te worden opgenomen om te toetsen of de uitwerking aansluit bij de (bestuurlijke) wensen en uitgangspunten.

Voor deze evaluatie is gebruik gemaakt van een klankbordgroep bestaande uit enkele regisseurs en controllers van deelnemers. Het voorstel is om bij de verdere uitwerking van een toekomstig model van deze groep gebruik te blijven maken.

## Bijlage 1: Aanbevelingen evaluatie Noordelijke Maat

### 1. Inleiding

Naast de financiering van de reguliere VTH-taken is de ODG verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH taken voor de majeure risicobedrijven (Seveso en RIE4) die onder het bevoegd gezag vallen van de provincies Groningen, Drenthe en Fryslân.

In 2023 is in opdracht van de drie noordelijke provincies een evaluatie uitgevoerd over de Noordelijke Maat; dit model bepaalt de financiering voor de Seveso en RIE4 bedrijven. Deze evaluatie is eind 2023 in het gezamenlijk bestuurlijk overleg van de drie noordelijke provincies vastgesteld. Als onderdeel van de evaluatie van het financieringsmodel van de ODG is ook met de drie provincies gesproken over de opvolging van de 'financiële' aanbevelingen die deze evaluatie naar voren zijn gekomen.

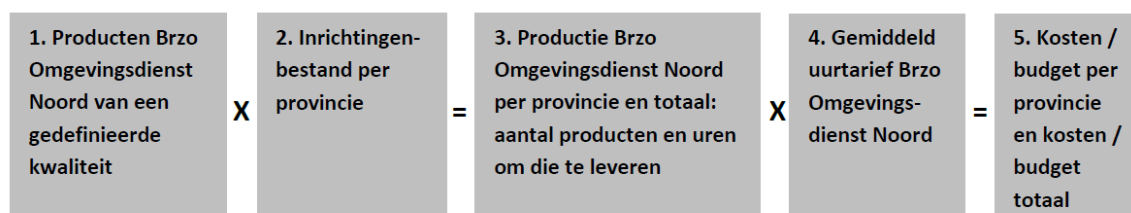
### 2. Opzet Noordelijke Maat

De Noordelijke Maat is in 2017 opgesteld. Er is voor de drie noordelijke provincies gezamenlijk een probleem- en risicoanalyse opgesteld en er zijn regionale en provinciale prioriteiten bepaald. Dit is vertaald in een basiskwaliteitsniveau en een 'vaste prijs' per type inrichting.

Methodiek:

- De begroting van de ODG wordt bepaald door de vaste inrichtingsprijs te vermenigvuldigen met het aantal inrichtingen per provincie.
- Voor bedrijven waar een vergunningsaanvraag loopt wordt de helft van het bedrag betaald, aangezien daar nog geen toezicht hoeft te worden uitgevoerd.
- De ODG verantwoordt de kosten voor de uitvoering van de Noordelijke Maat in een apart programma. Hierbij worden de werkelijke kosten naar rato van het inrichtingenbestand in rekening gebracht bij de drie provincies.

Hieronder is de berekeningswijze schematisch weergegeven:



De argumenten om voor deze methodiek te kiezen, waren:

- Zekerheid over de kosten per provincie en begrotingsstabiliteit over de jaren heen
- Accent op maatschappelijke meerwaarde en nalevingsniveau (outcome boven output)
- Erkenning voor de professionaliteit van de omgevingsdienst: de uitvoerder doet wat maatschappelijk nodig is in plaats van te focussen op het leveren van (zo veel mogelijk) betaalde producten

### 3. Aanbevelingen evaluatie Noordelijke Maat

Bij de vaststelling van de Noordelijke Maat in 2019 is afgesproken dat deze na vier jaar zou worden geëvalueerd. In 2023 is deze evaluatie, in opdracht van de drie provincies, uitgevoerd door Arena consulting.

Arena consulting concludeert dat de met de invoering van de Noordelijke Maat beoogde doelen grotendeels zijn behaald. Ook is geconcludeerd dat de Noordelijke Maat als methodiek voldoende houvast biedt voor het bepalen van de omvang van de budgetten van de provincies. Op basis van de evaluatie zijn een zestal aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn eind 2023 bestuurlijk vastgesteld. Blauw gearceerd zijn de aanbevelingen met een directe relatie met de financiering van de ODG.

**Aanbeveling 1: actualiseer de Noordelijke Maat nadat de uitkomsten van het IBP VTH bekend zijn**

Aanbeveling 2: continueer intervisie met Brzo-diensten en provincies

Aanbeveling 3: verbreed de bestaande impactanalyse over de Omgevingswet en zorg voor doorvertaling

**Aanbeveling 4: Vergroot de stabiliteit in de grondslag en omvang van budgettering**

Aanbeveling 5: Herijk de afspraken met de KPI's voor planning en verantwoording

Aanbeveling 6: Versterk de bestuurlijke positie van het gedeputeerden overleg

Hieronder is voor de blauw gearceerde aanbevelingen verkend wat de benodigde vervolgstappen zijn.

**Aanbeveling 1: actualiseer de Noordelijke Maat nadat de uitkomsten van het IBP VTH bekend zijn**

We bevelen aan om een actualisatie van de Noordelijke Maat ter hand te nemen nadat de uitkomsten van het IBP bekend zijn en duidelijk is hoe de versterking van het VTH-



stelsel landelijk wordt georganiseerd. Met name is een beoordeling wenselijk in hoeverre er vanuit de voorgestelde financieringssystematiek op stelselniveau wordt omgegaan met het beheren van normen en niveaus voor de kwaliteit en uitvoering van de basistaken.

Op 20 juni 2024 heeft het bestuurlijk overleg, bestaande uit vertegenwoordigers van het Rijk, gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, de financieringssystematiek vastgesteld voor omgevingsdiensten (zie voorgaande hoofdstuk). Op basis van een eerste analyse en ambtelijke gesprekken komen de volgende bevindingen naar voren:

1. De opzet van de landelijke systematiek en de argumentatie die daaraan ten grondslag ligt kent sterke parallellen met de opzet van de financiering in de Noordelijke Maat. In beide gevallen wordt op basis van beleid (en een probleem- en risicoanalyse) een 'vaste' prijs bepaald voor een locatie, door dit te vermenigvuldigen met het aantal locaties ontstaat een budget waarbinnen de omgevingsdienst haar taken uitvoert.
2. In de afbakening van begrippen zitten verschillen. Zo wordt in de landelijke systematiek onderscheid gemaakt tussen basistaken en plustaken. Ook wordt het begrip collectieve taken gehanteerd. Dit begrip kent de Noordelijke Maat niet. Ook worden bedrijfsvoeringskosten apart gefinancierd.
3. De landelijke systematiek gaat uit van het harmoniseren van begrippen, zodat het inzicht en de onderlinge vergelijkbaarheid tussen diensten toeneemt. Echter een concreet tijdspad over wanneer de afbakening van deze begrippen bekend is, ontbreekt nog.
4. Inmiddels is de Noordelijke Maat zeven jaar oud is. In de tussentijd heeft er geen actualisatie plaatsgevonden van het beleid (inclusief probleem en risico-analyse) en de onderliggende frequenties en kengetallen. Alleen het prijspeil is jaarlijks geïndexeerd. In de gesprekken is voorkeur aangegeven om niet langer te wachten met de actualisatie, maar dit al wel op te pakken.

#### Aanbeveling 4: Vergroot de stabiliteit in de grondslag en omvang van budgettering

We bevelen aan om:

- De opbouw en omvang van het uurtarief te baseren op de begroting van de ODG en deze uit de Noordelijke Maat te laten;
- De peildatum voor nieuwe inrichtingen vast te leggen in de Noordelijke Maat en daarbij de verwachte groei van het aantal inrichtingen mee te nemen door een vast budgetbedrag voor een potentieel nieuw bedrijf mee te tellen;
- Een meerjarenraming te maken (inclusief verwachte groei inrichtingen) en het budget meerjarig beschikbaar te stellen;

- De egalisatiereserve te vullen bij een gebleken onderuitputting in de afrekening (jaarrekening) tot een vastgesteld maximum. In feite betekent dit om de oorspronkelijke afspraak uit de Noordelijke Maat op te volgen.

Hieronder staat de opbrengst uit de gesprekken per (sub)aanbeveling:

1. **Opbouw en uurtarief ODG:** het prijspeil in de Noordelijke Maat wordt jaarlijks met de indexatie verhoogd, echter de berekeningswijze wordt niet gecorrigeerd voor verschuivingen die zich in de werkelijkheid voordoen in de opbouw van het uurtarief van de ODG. Dit maakt het administratief steeds bewerkelijker om te komen tot een adequate toerekening van kosten binnen de ODG. Daar staat tegenover dat het rechtekken ervan mogelijk ook consequenties heeft voor de bijdrage cq financiering van de ODG. Ambtelijk is de voorkeur om de financiële consequenties in beeld te brengen en over de uitkomsten in gesprek te gaan. Bij voorkeur gebeurt dat als ook de andere bouwstenen van de Noordelijke Maat worden geactualiseerd (zie aanbeveling 1).
2. **Peildatum voor nieuwe inrichtingen:** voor het opstellen van de begroting en begrotingswijzigingen gedurende het jaar wordt inmiddels een vaste peildatum bepaald voor het aantal inrichtingen op basis waarvan de deelnemersbijdrage wordt berekend. Dit zijn respectievelijk 1 november voor de begroting en 1 april voor de begrotingswijziging.
3. **Meerjarenraming en groei inrichtingen:** de aanbeveling is gedaan om tot een meerjarenraming te komen en daarbij rekening te houden met de groei van het aantal inrichtingen. Dit maakt het makkelijker voor de ODG om te anticiperen en tijdig personeel te werven. Deze aanbeveling komt voort uit de sterke groei van het aantal majeure risicobedrijven in de periode 2019-2023. Inmiddels stabiliseert de groei en worden sommige vergunningaanvragen niet doorgezet. Er zijn ook bedrijven die activiteiten hebben afgeschaald en die daarmee in een lager toezichtsregime terecht zijn gekomen. Het aantal aanvragen hangt vooral af van de ontwikkeling van de economische activiteit in de industriële sector. Mochten de provincies beleidskeuzes overwegen met meerjarige effecten, dan is het uiteraard van belang deze naar de meerjarenbegroting van de ODG te vertalen. In de gesprekken is aangegeven dat de provincies momenteel gestart zijn met actualisatie van het beleid.
4. **Egalisatiereserve:** de aanbeveling is gedaan om binnen de ODG een egalisatiereserve te vormen. Het idee hierachter is dat er meer stabiliteit ontstaat in de bijdrage die van de provincies gevraagd wordt. Het is daardoor minder vaak nodig om gedurende het jaar begrotingswijzigingen voor te leggen aan de Staten, omdat eventuele afwijkingen

in eerste instantie worden opgevangen vanuit de reserve. In de gesprekken komt naar voren dat het invoeren van een egaliseriereserve voordelen heeft, maar ook nadelen kent. Mocht de reserve worden ingevoerd dan is het van belang dat er een individuele reserve per bevoegd gezag komt en waarbij de voorwaarden voor inzet expliciet zijn vastgelegd.

#### **4. Overige punten die uit de gesprekken naar voren komen**

##### *Bijdrage bij vergunningaanvragen waarvan de procedure vertraagd*

In de gesprekken is aangegeven dat provincies nu 50% betalen voor bedrijven waarbij een vergunningaanvraag loopt. Het komt echter voor dat bedrijven deze procedure op een laag pitje zetten of waarbij het lang wachten is op aanvullende stukken. Gedurende deze tijd telt dit bedrijf wel voor 50% mee in de bijdrage die aan de ODG moet worden betaald. De vraag is gesteld of dat redelijk / logisch is. Voorgesteld wordt om dit ook mee te nemen bij de actualisatie van de Noordelijke Maat.

##### *Transparantie en verantwoording kan beter*

Net als de VTH deelnemers geven de drie provincies aan zij pro-actiever willen worden meegenomen bij de stappen die de ODG doorloopt bij de stappen in de P&C cyclys. De transparantie kan beter. Het gaat daarbij enerzijds om een toelichting de berekening van de kosten, maar ook om de koppeling met de inhoud. In hoeverre zijn beleidsdoelen gerealiseerd en wat betekent dat voor de aanpak. Het gesprek hierover vind (te) weinig plaats. Deze constatering sluit aan bij aanbeveling 5 uit het evaluatieonderzoek.

#### **5. Vervolgstappen**

##### *Aanbeveling 1: afwachten uitkomsten IBP VTH*

In het Arena onderzoek is geadviseerd om de uitkomsten van het IBT-VTH traject af te wachten. Inmiddels is op hoofdlijn de contouren van de landelijke systematiek bekend. Geconcludeerd kan worden dat de opzet van de Noordelijke Maat hierbij zeer goed aansluit. De aanpassingen om te voldoen aan het landelijk model zijn klein. Tegelijkertijd is nog onvoldoende duidelijk hoe het landelijk model er precies uit komt te zien. De Noordelijk Maat is inmiddels zeven jaar oud. Geadviseerd wordt om opdracht te geven om in 2025 de Noordelijke Maat in zijn geheel te actualiseren en de planning af te stemmen op het traject gericht op actualisatie van het U&H beleid. Hiermee is ambtelijk inmiddels gestart.

##### *Aanbeveling 4: vergoot stabiliteit in grondslag en omvang van budgettering*

Deze aanbeveling bestaat uit verschillende onderdelen.

- De opbouw van het uurtarief kan worden meegenomen bij de actualisatie van de Noordelijke Maat.
- Inmiddels zijn de peildata voor nieuwe inrichtingen vastgesteld.
- Voor de invoering van een meerjarenprognose en de egalisatiereserve is het wenselijk dat deze verder worden uitgewerkt en dat er een beslisnotitie (inclusief consequenties) wordt voorbereid.