

Memo

Aan: Dienst en deelnemers van de ODG

Van: Arno Seinstra

Betreft: Second opinion analyse structurele financiële impact Omgevingswet

Datum: 8 oktober 2021

Opzet en verantwoording voorliggende Second opinion

In opdracht van de ODG heeft Seinstra & Partners een second opinion uitgevoerd op de analyse van de ODG als het gaat om de structurele financiële impact van de invoering van de Omgevingswet. Voorliggend stuk is hiervan het resultaat.

De second opinion (hierna SO) heeft zich gericht op zowel het totstandkomingsproces als het resultaat van de analyse van de ODG.

Specifiek zijn in de SO de volgende drie documenten betrokken:

- 1) Plan van Aanpak – Financiële impact ketenafspraken Omgevingswet – juni 2021
- 2) Rapportage Financiële impact ketenafspraken Omgevingswet – september 2021
- 3) Analysemodel ter ondersteuning van de rapportage genoemd onder 2

Naast de documenten is met de projectleidster en met een drietal betrokkenen gesproken over het proces en het voorliggend resultaat. Daaruit is een beeld ontstaan van de totstandkoming en de onderbouwing van de analyse.

We geven hieronder onze bevindingen, waarbij we starten met een overall beeld om daarna onze meer specifieke reflecties te geven.

Daarna geven we onze suggesties om als deelnemers en dienst samen te kijken naar mogelijkheden om kostenstijgingen te dempen en volgt een slotopmerking.

Bij het uitwerken van de voorliggende SO hebben we gebruik gemaakt van onze kennis uit een landelijk onderzoek en uit de uitwerkingen van dit vraagstuk, die wij kennen uit een aantal andere regio's/ van andere omgevingsdiensten.

Overall beeld: de analyse geeft realistisch beeld van mogelijke financiële effecten en voldoet erg goed als middel om nadere gesprekken te voeren tussen deelnemers en dienst

We zijn van mening dat de analyse die door de ODG heeft gemaakt een realistisch beeld geeft van de mogelijke effecten op de begroting van de dienst en de daarbij genoemde onzekerheden. We lichten dat hieronder nader toe.

We zijn ook van mening dat de analyse die de ODG heeft gemaakt uitstekend kan functioneren waarvoor het ons inziens is bedoeld: het voeren van een goed gesprek tussen deelnemers en dienst. De analyse geeft aan dat er -kijkend naar de uitvoering van de primaire taken van de ODG- een kosten opdrijvend effect ontstaan op de begroting van de dienst. In feiten geeft de ODG met deze analyse een winstwaarschuwing aan de deelnemers met als boodschap: de uitvoering van de Omgevingswet gaat -als we niks doen- leiden tot een kostenstijging voor ons werk.



Deze winstwaarschuwing is het belang van de uitgevoerde analyse en is daarmee belangrijke input voor nadere gesprekken. Dan kunnen deelnemers en dienst gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor de consequenties van de Omgevingswet en samen én tijdig kunnen kijken of er mogelijkheden zijn om de kostenstijging te dempen.

Over het proces: er heeft een gedegen proces ten grondslag gelegen aan de analyse en de rapportage

Kijkend naar het plan van aanpak dat is gemaakt en naar de uitvoering daarvan, is naar onze waarneming een goed en gedegen proces doorlopen. Zo zijn eerst de uitgangspunten bepaald en is de reikwijdte van de analyse vastgesteld. Daarna is met inhoudelijk deskundigen per taak/product een verdieping aangebracht op basis van de bij de dienst aanwezige data en expertmatige inschattingen.

Ook is duidelijk aangegeven wat wel en wat niet is meegenomen in de analyse, zodat goed navolgbaar is hoe er tot conclusies is gekomen.

Op hoofdlijnen zag het totstandkomingsproces er als volgt uit:

- 1) Er is een brede projectgroep gevormd met mensen uit het primaire proces en projectleiders die betrokken zijn/waren bij de implementatie van de Omgevingswet en de financiering die recent is herijkt
- 2) In deze projectgroep zaten inhoudelijk deskundigen met kijk op 1 of meerdere taken van de dienst en met het vermogen te kijken naar mogelijke veranderingen
- 3) Per taak/product is gekeken naar de huidige situatie qua aantallen en uren
- 4) Er bleek valide en betrouwbare informatie te liggen als het gaat om deze huidige situatie
- 5) Per taak/product is vervolgens een uitwerking gemaakt van mogelijke veranderingen in aantallen en uren
- 6) Deze zijn besproken en getoetst met een klankbordgroep dat als stevige reflectie diende
- 7) Op basis van de reflectie van de klankbordgroep is een definitieve uitwerking gegeven en een totaal beeld geschetst van de financiële effecten

Waar in de gesprekken met betrokkenen op doorgevraagd is, is de validiteit en betrouwbaarheid van de onderliggende data. Vooral de aantallen en de benodigde uren waren relevant bij de uitgevoerde analyse. In het kader van deze SO is niet daadwerkelijk naar de validiteit en betrouwbaarheid van de data gekeken, maar de sterke indruk bestaat dat deze goed waren. Dat leiden we af op basis van wat we zien aan data van andere diensten en op basis van de antwoorden van de direct betrokkenen. Wat ook relevant is dat in het kader van het traject Herfinanciering ODG recent nog naar de data is gekeken.

Wat we verder sterk vinden over het doorlopen proces dat er bij de analyse ook de kanttekeningen zijn aangegeven. Er is eerlijk en navolgbaar aangegeven welke onzekerheden er nog bestaan of welke keuzes straks een invloed gaan hebben op de inzet van de dienst. Zo moeten er door de bevoegde gezagen nog een aantal beleidskeuzes worden gemaakt, moeten er zaken in de uitvoering nog nader worden uitgewerkt en bestaat er nog geen jurisprudentie die richting kan geven aan de uitvoering. Er zijn nog verschillende onzekerheden en die zijn naar onze waarneming goed betrokken in het proces.

Via een geformeerde klankbordgroep is voorts interne reflectie georganiseerd op de eerste uitwerkingen en dat heeft op enkele plekken geleid tot bijstellingen van die eerste uitwerkingen.

Bij het totstandkomingsproces zijn nog niet de opdrachtgevers/deelnemers betrokken en geldt dus daarmee als een expertmatige inschatting van de dienst zelf. Om die reden heeft de dienst daarna gevraagd om voorliggende SO.



Over het resultaat: de analyse met de bijbehorende rapportage geeft naar onze mening een realistisch beeld van de financiële effecten, waarbij het eerder aan de conservatieve kant is berekend dan aan de ruime kant.

De analyse die is uitgevoerd betreft een uitvoerige inschatting van onderop opgebouwd van genoemde taken, met aantallen, de huidige tijdsinzet, de veranderingen en de gevolgen voor aantallen en uren en het effect op de financiën.

We zien in de uitwerking dat de berekeningen realistisch lijken, maar wel aan de conservatieve kant zijn ingeschat. Dit geldt voornamelijk voor de ontwikkelingen voor de uren en kosten voor meldingen en toezicht. Het zou kunnen dat deze in de praktijk toch nog wat hoger gaan uitvallen, maar de toelichting op de analyse van de ODG is helder en geeft ook aan dat een aantal keuzes en gevolgen van deelnemers nog niet zijn verwerkt in de analyse.

Daarentegen lijkt de inschatting voor de uren vergunningverlening weer een fractie hoger te liggen dan landelijk ingeschat, maar komt het totaal van het financiële effect (6,9% overall) iets lager uit dan wat we op andere plaatsen zien.

Omdat er aan de uitvoering van de wet nog onzekerheden zijn verbonden en omdat nog maar beperkt kan worden ingeschat wat de tempoverschillen betekenen, geldt dat ook bij de analyse een aantal voorbehouden worden gemaakt. We vinden het sterk dat deze voorbehouden ook goed zijn aangegeven.

Deels zal de invoering van de wet ook meteen een andere wijze van werken gaan vragen wat ook incidenteel tijd en kosten met zich mee gaat brengen. Incidentele kosten zijn niet betrokken in de voorliggende analyse, maar dat was ook niet de opzet.

Het voorliggend resultaat is met deze opmerkingen te typeren als het beste wat er nu kan worden gemaakt, op basis wat de dienst nu weet gebaseerd op de ervaringen die de dienst heeft in de Groningse uitvoeringspraktijk.

Wat de analyse bovenal aangeeft is dat er een financieel effect verwacht mag gaan worden. De inschatting van bijna 7% is zeer wel denkbaar. Of deze straks uiteindelijk nou 5, 6 of 9% wordt: het gaat erom dat er rekening wordt gehouden met een financieel effect. Dat lijkt dan ook vooral de hoofdboodschap van de uitwerking. Een hoofdboodschap die wij zouden willen onderstrepen.

Wij denken overigens dat het ook onderwerp van gesprek moet zijn om te kijken of de mogelijke kostenstijgingen (deels) voorkomen kunnen worden door samen maatregelen te nemen.

We willen dat hieronder nog in algemene zin toelichten, zonder daar iets specifiek voor de ODG over te kunnen zeggen.

Er zijn ook mogelijkheden om kosten te besparen en/of kostenstijgingen te dempen

Er zijn eigenlijk twee wijze waarop ook naar mogelijke demping van kostenstijging kan worden gekeken:

- 1) Voorkomen dat de becijferde kostenstijgingen in zijn volle breedte gaan ontstaan door maatregelen te nemen
- 2) Optimaliseren van de huidige uitvoering zodat daar straks in de nabije toekomst profijt van ontstaat

We lichten deze twee mogelijkheden hieronder bondig en in zijn algemeenheid toe.

Ad 1) Kostenstijgingen deels proberen te voorkomen

Kostenstijgingen door de Omgevingswet gaan -los van de veranderingen die de wet voorschrijft- vooral ontstaan als de diversiteit op het niveau van zaken en de diversiteit als het gevolg van keuzes van de bevoegde gezagen sterk uiteen



gaan lopen. Diversiteit leidt tot meer benodigde tijd in de uitvoering. Interessante vraag is dan ook of door onderlinge afstemming deze toename in diversiteit -met respect voor de lokale keuzes die deelnemers kunnen en willen maken- wat binnen de perken kan blijven.

In het kader van de voorbereiding/ implementatie van de Omgevingswet zou het de dienst helpen (en kostenstijging kunnen dempen) als de deelnemers het volgende samen zouden willen/kunnen doen:

- Beleidskeuzes en ambities op elkaar afstemmen als het gaat om participatie en vooroverleg
- Opzet, reikwijdte en inhoud van omgevingsplannen op elkaar afstemmen: 1 format maken
- Opzet en uitvoering van de bijbehorende monitoring van waarden met elkaar afstemmen en eenduidig de rol van de omgevingsdienst bepalen
- Keuze inzake milieuleges met elkaar afstemmen
- Hetzelfde tempo gaan voeren op de voorbereiding en de implementatie van de wet, zodat er geen al te grote tijdsverschillen gaan ontstaan
- Tijdig en goed betrekken van de ODG (specialisten) bij de uitwerking van het bovenstaande

Kortom: regionale regie zetten op de gezamenlijke voorbereiding en de dienst betrekken bij de uitwerking van onderwerpen.

Ad 2) Optimaliseren van de huidige taakuitvoering

Uit trajecten bij andere omgevingsdiensten blijkt dat er ook in de huidige bestaande situatie stappen te maken zijn om kosteneffectiever te werken. Deze kunnen intern binnen de dienst ta maken zijn maar ook in het verkeer tussen deelnemers en dienst. Op dit moment wordt er ook naar dit vraagstuk gekeken en zal blijken wat de mogelijkheden zijn maar als het gaat om het mogelijke besparingen in het verkeer tussen deelnemers en dienst gaat het dan bijvoorbeeld over de wijze en volledigheid van de mandatering, de kwaliteit en digitale beschikbaarheid van dossiers en de wijze waarop het ambtelijk opdrachtgeverschap is vormgegeven. Ook de wijze van programmering (een regionale opzet boven een optelsom van lokale programma's) kan enorm helpen in de efficiency en de effectiviteit van de uitvoering.

Het is daarom van belang om naast eventuele stijgingen van kosten ook te kijken naar mogelijkheden om deze te verlagen. Dat vraagt echter inzicht, duidelijke afspraken en soms ook om investeringen.

Slotopmerking: zie de voorliggende analyse als een winstwaarschuwing en bekijk samen de mogelijkheden om het financiële effect te dempen en evalueer de uiteindelijke effecten na 2 jaar.

De analyse van de financiële impact gedaan door de ODG is gedegen gedaan met een goed doorlopen proces en geeft een realistisch -wellicht wat conservatief beeld- van de mogelijke financiële gevolgen.

Het brengt het vraagstuk van de financiële kant van de Omgevingswet voor de ODG goed in beeld en kan worden gezien als een reële winstwaarschuwing van bijna 7% op de begroting van de dienst.

Het lijkt belangrijk om als deelnemers en dienst samen dit vraagstuk serieus te nemen en te voorzien van een aantal mogelijke maatregelen en/of stappen om te kijken of de becijferde stijging ook wat afgevlakt kan worden.

Het blijft daarbij een inschatting die in de uitvoeringspraktijk waarschijnlijk anders zal uitpakken.

Wat dat betreft is het ook goed om na de eerste twee jaar een evaluatie uit te voeren van wat de daadwerkelijke financiële effecten zijn geworden.