Risicoanalyse Omgevingsdienst Groningen

Risicoprofiel

Bij de aanvullende brief bij het evaluatierapport verbonden partijen is een voorbeeld-risicoanalyse gevoegd, die als basis genomen is voor deze analyse.

Op basis van de beantwoording van in onderstaande tabellen weergegeven vragen, komen wij voor de ODG tot risicoprofiel Gemiddeld.

Financiële risicoanalyse

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Omvang jaarlijkse financiële bijdrage in relatie tot de totale inkomsten van de verbonden partij.	< 10%	10-50%	> 50%
2. Is het weerstandsvermogen van de verbonden partij toereikend?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
3. Omvang van het financiële risico van de provincie op een verbonden partij.	0	< 2,5 mio	> 2,5 mio
4. In hoeverre is de provincie financieel aansprakelijk?	Niet	Gedeeltelijk	Volledig
5. Is de organisatie in staat financieel bij te sturen?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is er sprake van grote, niet beheersbare risico's met financiële impact?	Nee	Mogelijk	Ja

Bestuurlijke risicoanalyse

	Laag	Gemiddeld	Hoog
1. Is sprake van een primaire taak (direct belang)?	Nee	Gedeeltelijk	Ja
2. In hoeverre komt het provinciale belang overeen met het belang van de organisatie?	Volledig	Gedeeltelijk	Minimaal
3. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van provinciale beleidsdoelstellingen?	Minimaal	Gemiddeld	Maximaal
4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
5. Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?	Direct	Indirect	Nee
6. Zijn er duidelijke afspraken over de informatievoorziening?	Ja	Gedeeltelijk	Nee
7. Is sprake van maatschappelijke betrokkenheid bij de taak?	Nee	Enige	Sterk

In de volgende hoofdstukken wordt een uitwerking en toelichting gegeven op deze uitkomst.

Financiële risicoanalyse

Het doel van de financiële risicoanalyse is antwoord te geven op zeven vragen om te komen tot een rubricering van het financiële risico in de categorie laag, gemiddeld of hoog risico.

Beantwoording vragen

1. <u>Omvang jaarlijkse financiële bijdrage in relatie tot totale inkomsten van de verbonden partij</u>

De Omgevingsdienst Groningen (ODG) is een gemeenschappelijke regeling die in 2013 is opgericht door de provincie Groningen en de 23 gemeenten die de provincie destijds kende. De ODG is ingesteld om vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavingstaken op gebied van het omgevingsdomein voor de deelnemers (provincie en gemeenten) uit te voeren, waarmee de deelnemers de kwaliteit van de uitvoering van deze taken willen verbeteren.

De provincie Groningen is de grootste deelnemer in de ODG. Daarnaast verleent zij diensten aan de ODG door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's). Om haar taken uit te kunnen voeren, ontvangt de ODG jaarlijks een financiële bijdrage van de deelnemers (inputfinanciering). De jaarlijkse bijdrage wordt geïndexeerd met loon- en prijsstijgingen. Naast de bijdragen van de deelnemers ontvangt de ODG ook andere inkomsten, welke een incidenteel of additioneel karakter hebben. In de kolom hieronder staan de bijdragen van de provincie Groningen van de afgelopen drie jaar, aangevuld met de overige baten van de ODG (o.a. projecten, toelagen en meerwerkopdrachten). In de kolom staat weergegeven hoe het aandeel van bijdrage van de provincie zich verhoudt ten opzichte van het totaal.

Inkomsten	**2017**	%	**2016**	%
Deelnemersbijdrage Provincie Groningen	€ 5.008.051	31,5	€ 4.712.977	28,7
Deelnemersbijdragen gemeenten	€ 9.504.223	59,9	€ 9.163.647	55,7
Incidentele baten	€ 1.363.000	8,6	€ 2.559.000	15,6
Totale inkomsten	**€ 15.875.274**	**100**	**€ 16.435.624**	**100**

<u>Conclusie</u>:
De ODG is op het gebied van financiering van de organisatie en haar taken afhankelijk van de deelnemersbijdragen die de provincie Groningen en de deelnemende gemeenten hiervoor beschikbaar stellen, aangevuld met incidentele baten. De provincie Groningen draagt circa 30 procent van de totale bijdragen bij. Dit resulteert in een risicoscore Gemiddeld op dit onderdeel.

2. <u>Is het weerstandsvermogen/solvabiliteit van de verbonden partij toereikend?</u>

De weerstandscapaciteit bestaat uit de middelen en mogelijkheden om niet begrote kosten, die onverwacht en substantieel zijn, op te kunnen vangen. Het weerstandsvermogen van de ODG bestaat uit de Algemene Reserve en de post Onvoorzien in de begroting. Daarbij mag de Algemene Reserve maximaal 5 procent van de jaaromzet bedragen. Voor 2017 gold een maximum van € 767.000 en de feitelijke reserve bedroeg € 620.000 op 31-12-2017. Het weerstandsvermogen in 2017 kende inclusief de post Onvoorzien een omvang van € 720.000.

Het negatieve resultaat van 2017 (-/- € 315.000) leidde ertoe dat de weerstandscapaciteit in de voorjaarsnota 2018 met € 15.000 is afgenomen tot een bedrag van € 705.000 (inclusief de post Onvoorzien). Het overige exploitatietekort over 2017 is met een extra deelnemersbijdrage van € 300.000 opgevangen.

In de vastgestelde Kadernota 2020 (december 2018) worden in totaal vier risico's door de ODG geïdentificeerd, die hieronder zijn weergegeven. Het financiële risico van ODG wordt berekend door de kans van optreden te vermenigvuldigen met de impact (hoogte van het risico). In totaal schat de ODG het totaalbedrag aan risico's op € 482.500.

1. Geen duidelijkheid en structurele afspraken rondom meerwerk
Zoals ook in de najaarsnota 2018 aangegeven maken we meer kosten op het primair proces dan begroot. Dit heeft te maken met dat de vraag hoger is dan verwacht en dat er gebruik moet worden gemaakt van duurdere inhuur. Indien vooraf geen duidelijke afspraken zijn over meerwerk, bestaat de kans dat dit weer zal gebeuren. Met deelnemers gaat de ODG in gesprek om meerwerk tijdig en langdurig vast te leggen. We schatten het risico op € 300.000. Dit risico geldt voor een langere periode indien er niet tijdig een nieuw financieringsvorm wordt ingevoerd.
2. IT
Zoals in de kadernota aangegeven moeten nog verschillende IT gerelateerde activiteiten worden uitgevoerd. Er is een kans dat de begrote bedragen ontoereikend zijn om alle activiteiten goed te kunnen uitvoeren. Het risico wordt geschat op € 200.000.
3. Personeelsverloop
Door de krappe arbeidsmarkt moet rekening gehouden worden met personeelsverloop. Het blijft daarmee een reëel risico dat er 'tijdelijk' extern moet worden ingehuurd om aan de vraag te kunnen voldoen; met hogere kosten als gevolg. Het risico wordt geraamd op 2% van de totale kosten (€ 250.000).
4. Leef Omgeving Systeem (LOS)
In 2019 wordt de structurele beheersorganisatie voor LOS ingericht. Hierbij wordt gezamenlijk met RUD Drenthe opgetrokken. De verwachting is dat de bestaande budgetten en formatie toereikend zijn om de kosten voor het structureel beheer van LOS te betalen. Daarnaast zijn vanaf 2020 geen financiële middelen meer voor LOS, naast het reguliere beheer. Het is mogelijk dat ook in 2020 nog activiteiten nodig zijn om processen te verbeteren, mede in het licht van de nieuwe omgevingswet. Als maximaal risico is uitgegaan van € 450.000.

Geïnventariseerd risico	**Bedrag**	**Kans**	**Bedrag**
1. Geen duidelijkheid en structurele afspraken rondom meerwerk	€ 300.000	50%	€ 150.000
2. IT	€ 200.000	50%	€ 100.000
3. Personeelsverloop	€ 250.000	50%	€ 125.000
4. LOS	€ 450.000	25%	€ 112.500
Totaal			**€ 482.500**

De weerstandsratio kan worden berekend door het beschikbare weerstandsvermogen (€ 705.000) te delen door het totaalbedrag aan geïnventariseerde risico's (€ 482.500). De ODG heeft hierdoor een weerstandsratio van circa 1,46. De weerstandsratio bevindt zich dus ruim boven de norm van 1,0 en stelt de ODG in staat om de geïnventariseerde risico's op te vangen.

Conclusie:
Het beschikbare weerstandsvermogen van de ODG bedraagt momenteel € 705.000, waarvan € 100.000 als post Onvoorzien is opgenomen in de begroting. Het totaalbedrag geïnventariseerde risico's bedraagt € 482.500, waardoor de risico's ruimschoots worden afdekt. De ratio weerstandsvermogen komt daardoor op circa 1,46, resulterend in een risicoscore Laag voor dit onderdeel.

3. Omvang van het financiële risico van de provincie op de verbonden partij

Bij deze vraag wordt gekeken of en in hoeverre de provincie op dit moment een risicoreservering dient op te nemen in haar eigen paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing met betrekking tot de verbonden partij. Bij de ODG wordt gekeken of risico's bestaan die zij niet zelfstandig kunnen dragen.

In de jaarrekening 2017 is de ODG uitgekomen op een negatief resultaat van € 315.000. Dit resultaat is verminderd met € 15.000, door deze te onttrekken uit de algemene reserve. Hierdoor resteerde een negatief resultaat van € 300.000, die gedekt is door een éénmalige bijdrage van de deelnemers.

Over 2018 wordt in de najaarsnota 2018 uitgegaan van een positief resultaat na bestemming van circa € 5.000. De ODG wijst erop dat de organisatie kwetsbaar is voor financiële tegenvallers. Daarbij kiest de ODG ervoor om middelen uit de overhead naar het primaire proces te laten vloeien. Volgens de ODG heeft deze herverdeling gevolgen voor de snelheid van verbetering van de ondersteunende diensten. Vooral IT in combinatie met de AVG, innovatie activiteiten ten aanzien van de Omgevingswet zijn de risicovolle onderwerpen voor de ODG.

Indien bij de ODG sprake is van een exploitatietekort dat niet door de weerstandscapaciteit kan worden opgevangen, wordt conform de gemeenschappelijke regeling door het Algemeen Bestuur een plan vastgesteld dat het nadelige exploitatiesaldo moet dekken of afbouwen. Gelet op de omvang van de weerstandscapaciteit en de in kaart gebrachte risico's, is de omvang van het financiële risico op de provincie Groningen nihil.

Conclusie:
De provincie Groningen loopt op dit moment geen direct risico ten aanzien van de ODG. Dit betekent een risicoscore Laag op dit onderdeel.

4. In hoeverre is de provincie financieel aansprakelijk?

In de gemeenschappelijke regeling is in artikel 33 de bepaling opgenomen dat in de begroting door de ODG wordt aangegeven welke bijdrage elke deelnemer is verschuldigd voor de uitvoering van takenpakketten en werkzaamheden. Iedere deelnemer sluit hiervoor een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met bijbehorende jaaropdracht met de ODG. De provincie Groningen draagt circa € 5 miljoen bij, wat neerkomt op circa 34 procent van het totaal van de deelnemersbijdragen.

Zoals bij vraag 3 al ter sprake is gekomen, wordt van de deelnemers een extra deelnemersbijdrage gevraagd bij het ontstaan van een exploitatietekort dat niet zelfstandig kan worden opgevangen. Het Algemeen Bestuur van de ODG neemt bij een exploitatietekort in een financieringsplan op welke bedragen de individuele deelnemers ter dekking van het tekort bijdragen. De nadelige exploitatie wordt door de deelnemers gezamenlijk gedragen in verhouding tot het aantal uren die zij voor de uitvoering van de takenpakketten en werkzaamheden hebben ingekocht bij de ODG. Voor de provincie Groningen komt dit neer op circa 34 procent. De provincie is hierdoor gedeeltelijk financieel aansprakelijk voor de ODG.

Conclusie:
De financiële aansprakelijkheid van de provincie Groningen ten aanzien van de ODG bedraagt circa 34 procent. Als grootste deelnemer en opdrachtgever van de ODG is de provincie hierdoor gedeeltelijk financieel aansprakelijk. Dit leidt tot een risicoscore Gemiddeld op dit onderdeel.

5. Is de organisatie in staat financieel bij te sturen?

Om de vraag te beantwoorden of de ODG in staat is financieel bij te sturen moet gekeken worden naar de factoren die ook daadwerkelijk beïnvloedbaar zijn door de ODG en wezenlijk bijdragen tot enige vorm van financiële bijsturing.

Ruim 60 procent van de lasten van de ODG bestaan uit personeelslasten en ruim 25 procent bestaat uit kosten afkomstig uit overhead. Dit zijn de voornaamste posten waarbinnen de organisatie financieel kan bijsturen. In de najaarsnota wordt aangegeven dat bij ongewijzigd financieel beleid medio 2020 onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor innovatie activiteiten, zoals de Omgevingswet, outputfinanciering en de invoering van het Digitaal Systeem Overhead.

De ambitie van de ODG is om het werk zo veel mogelijk met vast personeel uit te voeren. Door de krappe arbeidsmarkt lukt het de ODG niet om alle vacatures te vullen, met duurdere externe inhuur als gevolg.

De ODG werkt daardoor relatief veel met tijdelijke contracten, wat bijsturen gedeeltelijk mogelijk maakt. Door korte contracten met externe inhuur aan te gaan kan binnen drie maanden fors worden afgebouwd. Dit brengt uiteraard wel risico's met zich ten aanzien van de uitvoering van de activiteiten.

Uit een analyse van de voormalige interim-directeur blijkt dat vanaf de oprichting van de ODG geen sprake is van een structureel evenwicht tussen de ingebrachte fte en de uit te voeren taken. Dit maakt de ODG kwetsbaar voor financiële tegenvallers. Hogere kosten in het primaire proces worden tot nog toe gedekt door middelen uit de overhead te halen en deze hiervoor in te zetten. Dit dient tot een minimum gehouden te worden; dit gaat ten koste van de ontwikkelkracht van de ondersteunende diensten. Daarbij is de ODG als organisatie behoorlijk in ontwikkeling: de implementatie van het LOS en de doorvoering van (de laatste onderdelen van) het verbeterplan hebben impact op de activiteiten en reserves van de ODG. Ook gaat de ODG vanaf 2019 bezig met voorbereidingen ten behoeve van de invoering van output-financiering. Dit traject moet uiteindelijk leiden tot implementatie in 2021. Ook dit komt ten goede aan betrouwbare en accurate bedrijfsvoering.

Een andere manier waarop de ODG financieel kan bijsturen, is door middel van begrotingswijzigingen. Deze dienen te worden goedgekeurd door het Algemeen Bestuur. In 2018 heeft de ODG twee begrotingswijzigingen gedaan: de her-implementatie van het LOS, waar extra middelen voor gereserveerd zijn en voor het aanpassen van businesscases als gevolg van gemeentelijke herindeling.

Conclusie:
De ODG heeft beperkte mogelijkheden om financieel bij te sturen. Via relatief snelle afbouw van tijdelijke inhuurcontracten, het voorstellen en uitvoeren van begrotingswijzigingen en de effecten van de herindelingen, kan de ODG financieel bijsturen indien dit noodzakelijk is. Tegelijkertijd is de organisatie zich nog steeds aan het doorontwikkelen. Dit trekt een wissel op de organisatie, wat ten koste kan gaan van betrouwbare sturingsinformatie. Vanwege het feit dat de mogelijkheden voor de ODG beperkt zijn, scoort de ODG op dit onderdeel van de risicoanalyse Gemiddeld.

6. Is de bedrijfsvoering van de organisatie op orde?

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre de bedrijfsvoering van de ODG op orde is, wordt gekeken naar de jaarrekening 2017, het accountantsverslag van EY en de najaarsnota 2018.

De afgelopen anderhalf jaar bevond de ODG zich in onrustig vaarwater. In 2017 en het grootste gedeelte van 2018, lag de focus op het stabiliseren van de organisatie. Interne problematiek die een langer verleden kent en een aantal wisselingen in het management (o.a. twee interim-directeuren) van ODG lagen hieraan ten grondslag. Met de kennis van nu kwamen bij de start van de ODG de hoge verwachtingen en de beschikbaar gestelde mensen en middelen niet overeen waardoor de organisatie een onstabiele start heeft gehad. Dit heeft gevolgen gehad voor het functioneren van de organisatie.

Tijdens de controle van de jaarrekening 2017 is de accountant tot de conclusie gekomen dat de in het jaarrapport opgenomen jaarrekening een getrouw beeld schetst van de grootte en samenstelling van zowel de baten en lasten over 2017 als van de activa en passiva van de ODG. Ten aanzien van de rechtmatigheid zijn hindernissen geconstateerd, met name bij de inkoop van diensten (vooral personeel). Door gewijzigde procedures dient vanaf 2017 rekening te worden gehouden met Europese aanbestedingsgrenzen bij de inhuur van personeel. De ODG heeft hier pas in de loop van 2018 op geanticipeerd. Dit heeft ertoe geleid dat de accountant geen goedkeurende verklaring met betrekking tot de rechtmatigheid heeft kunnen afgeven.

Tot slot stelt de accountant in het accountantsverslag dat de ODG in 2017 onvoldoende maatregelen heeft getroffen om de risico's op gebied van informatiebeveiliging af te dekken. De ODG beschikte niet over een informatiebeveiligingsbeleid en informatiebeveiligingsplan. Daarnaast was niet inzichtelijk gemaakt aan welke vereisten van de AVG de ODG reeds voldeed en voor welke vereisten nog maatregelen getroffen moesten worden.

Uit het gesprek met de manager bedrijfsvoering blijkt dat de ODG stappen heeft gemaakt op gebied van de organisatie en controle op de activiteiten. Zo zijn een nieuwe directeur en verschillende MT-leden aangesteld waardoor het managementteam weer volledig ingevuld en operationeel is. Daarbij heeft de ODG een vacature uitgezet voor de functie van Adviseur Informatisering & Automatisering (I&A), die de rol van gegevensbeheerder robuuster moet maken en die het beleid omtrent de AVG gaat implementeren. Daarnaast is het in 2016 vastgestelde Verbeterplan volledig uitgerold en is er veel voortgang geboekt in beide programma's *(De basis op orde* en *De klant centraal).* Alle activiteiten zijn afgerond, of bevinden zich in de afrondende fase. Ook maakt de ODG op gebied van de aanbestedingen nu gebruik van ondersteuning en expertise van de provincie Groningen, waardoor het risico op onrechtmatige aanbesteding wordt verkleind. Tot slot heeft de ODG, vooruitlopend op de rapportagecyclus, een tussentijdse 'Zomernota' voor intern gebruik geïntroduceerd. Op deze manier heeft de ODG beter zicht en grip op de bedrijfsvoering, waardoor de eerdergenoemde problematiek in de toekomst voorkomen moet worden.

Conclusie:
De afgelopen anderhalf jaar heeft de ODG grote stappen gezet door onder meer een nieuwe directeur en MT-leden aan te stellen, hard te werken aan de implementatie van het Verbeterplan, veel nadruk te leggen op het belang van beschikking te hebben over betrouwbare sturingsinformatie en door bij aanbestedingstrajecten ondersteund te worden door de provincie Groningen. Ook is vanuit de organisatie structureel meer aandacht voor IT en AVG-gerelateerde zaken. De ODG heeft stappen gezet die de bedrijfsvoering nu en de komende jaren ten goede moeten komen. Dit resulteert in een risicoscore Gemiddeld op dit onderdeel.

7. Is er sprake van grote, niet beheersbare risico's met financiële impact?

Tijdens het interview met de controller van de ODG kwamen twee kwesties ter sprake die momenteel, of op korte termijn, gaan spelen en risico's met zich mee kunnen brengen.

In de eerste plaats geldt dit voor een btw-kwestie ten aanzien van LOS en de samenwerking hierin met de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD). De ODG is zich aan het beraden hoe dit probleem moet worden opgelost en heeft daarvoor een fiscaal jurist in de arm genomen.

In de tweede plaats speelt een zaak op gebied van de Besluit Risico Zware Ongevallen (Brzo). Per 1 juli 2017 is door een wetswijziging de ODG aangewezen als de Noordelijke Brzo organisatie voor de drie noordelijke provincies. Vanuit de FUMO (Fryslân) is besloten om een geconcentreerde uitvoering van Brzo taken bij de ODG te beleggen. De RUDD (Drenthe) wenst een gedeconcentreerde uitvoering van Brzo taken, wat een samenwerkingsverband tussen de ODG en RUDD vereist. Conform afspraak is de ODG per 1 januari 2019 verantwoordelijk voor de uitvoering, maar is op dit moment nog niet volledig duidelijk hoe deze transitie gaat verlopen. Het is nog niet bekend wat de (financiële) effecten zijn van deze businesscases.

Conclusie:
Uit het interview met de controller van de ODG is naar voren gekomen dat bovenstaande zaken momenteel of op korte termijn gaan spelen. Onze inschatting is dat beide zaken van beperkte omvang zijn, wat resulteert in een risicoscore Laag.

Bestuurlijke risicoanalyse

De bestuurlijke risicoanalyse beoogt inzicht te geven in de politiek-bestuurlijke risico's die de partijen lopen door deelname in de verbonden partij. Bij politiek-bestuurlijke belangen en risico's moet onder andere gedacht worden aan de bestuurlijke vertegenwoordiging (stemgewicht, invloed, bevoegdheden, enz.) in de verbonden partij, het maatschappelijk belang van de verbonden partij en de mate waarin sprake is van publieke betrokkenheid bij (de activiteiten/taken van) de verbonden partij.

Beantwoording vragen

1. <u>Is er sprake van een primaire taak (direct belang)?</u>

De ODG is een regionale uitvoeringsdienst die de uitvoering verzorgt van vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: VTH-taken) op het omgevingsdomein - milieu, bouwen, wonen - in opdracht van de Groninger gemeenten en de Provincie Groningen. De GR ODG is op 11 juni 2013 ingesteld met als doel de kwaliteit van de uitvoering van deze taken te verbeteren.

Op grond van het Besluit Omgevingsrecht is de provincie Groningen verplicht haar VTH-taken op het gebied van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Wet milieubeheer en daaruit voortkomende regelgeving door de ODG te laten uitvoeren (het zogeheten Basistakenpakket). Daarnaast is de ODG de aangewezen uitvoeringsorganisatie voor de uitvoering van de VTH-taken ten aanzien van de inrichtingen die vallen ander het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en de International Pollution Prevention and Control (IPPC), categorie 4 (BRZO-takenpakket), waarvoor noord Nederland het werkgebied is.

Tot slot voert de ODG adviserende taken uit, met name op de terreinen lucht, geluid en VTH-beleid.
Op 8 januari 2019 heeft het college van Gedeputeerde Staten besloten om de ODG opdracht te verlenen tot het uitvoeren van advieswerkzaamheden op het gebied van Omgevingsveiligheid voor de provincie en Groninger gemeenten in 2019. Het gaat om een voortzetting van de advieswerkzaamheden die de ODG de afgelopen 3 jaar in het kader van het programma Impuls Omgevingsveiligheid heeft uitgevoerd.

<u>Conclusie:</u>
Er is sprake van een volledige primaire taak (direct belang) voor de provincie: de ODG is de uitvoeringsorganisatie voor de provinciale VTH-taken op het omgevingsdomein. Normaal gesproken resulteert dit in een risicoscore Hoog op dit onderdeel van de risicoanalyse. Echter, gelet op de entiteit van de verbonden partij (uitvoeringsorganisatie), geldt per definitie dat er sprake is van een primaire taak of direct belang. In het licht hiervan is ervoor gekozen om een risicoscore Gemiddeld toe te kennen aan dit onderdeel van de risicoanalyse.

2. <u>In hoeverre komt het provinciale belang overeen met het belang van de organisatie?</u>

De GR ODG is een publiekrechtelijk samenwerkingsverband van de provincie Groningen en de Groninger gemeenten en opereert dan ook vanuit het gezamenlijk belang van alle deelnemers: het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de provinciale onderscheidenlijk gemeentelijke VTH-taken op het omgevingsdomein. Dit neemt niet weg dat in een samenwerkingsverband het gezamenlijk belang en het individuele belang van de deelnemer niet altijd samenvallen. Tevens wordt daarbij opgemerkt dat ook andere overheidsorganisaties dan de ODG een wettelijke rol en taak hebben en daarmee een bijdrage leveren aan het provinciale belang van een leefbaar, veilig en gezond Groningen, zoals de Veiligheidsregio Groningen, waterschappen, Rijkswaterstaat, Inspectie Leefomgeving en Transport, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het Openbaar Ministerie.

De provincie Groningen heeft een tweeledige rol in de ODG. Enerzijds is zij opdrachtgever aan de ODG voor de uitvoering van de provinciale VTH-taken. Deze taken voert de ODG namens de provincie Groningen (in mandaat) uit. Anderzijds is de provincie Groningen mede-eigenaar van de GR ODG en aldus medeverantwoordelijk voor het goed functioneren van de organisatie en de taakuitoefening. Daarnaast zijn de te behartigen belangen wettelijk vastgelegd in wetgeving (Wabo).

Conclusie:
Het belang van de provincie en het belang van de organisatie vallen volledig samen. Het behartigen van het provinciale belang - (verbetering van) de uitvoering van de provinciale VTH-taken op het omgevingsdomein - oefent de Provincie zowel uit in haar rol als opdrachtgever als mede-eigenaar van de GR ODG. Daarnaast zijn de te behartigen belangen wettelijk vastgelegd in wetgeving (Wabo). Dit resulteert in een risicoscore Laag op dit onderdeel van de risicoanalyse.

3. In hoeverre zijn de te leveren prestaties van invloed op de realisatie van provinciale beleids doelstellingen?

De uitvoering van de provinciale uitvoerings- en handhavingstaken bestaan grotendeels uit de uitvoering van Europese en nationale wet- en regelgeving. Zo bepaalt de wet- en regelgeving dat de provincie Groningen activiteiten goed en tijdig moet vergunnen en dat toezicht is gericht op naleefgedrag. Binnen deze Europese en nationale kaders zijn de provinciale beleidsdoelstellingen nader uitgewerkt en vastgelegd in de Omgevingsvisie en omgevingsverordening. Voor een aantal provinciale beleidsdoelstellingen, zoals het voorkomen van geuroverlast en het terugdringen van het aantal klachten over bedrijven, vallen de te leveren prestaties geheel samen met de te leveren prestaties door de ODG.

De ODG is een uitvoeringsorganisatie voor het realiseren van provinciale belangen afgestemd met regionale belangen. Dit wordt uitgevoerd conform het principe van de 'Big-eight (8)'. Deze gehele beleidscyclus borgt de kwaliteit van de provinciale uitvoering en handhaving. De bovenkant van de 'Big 8' betreft het beleidsdeel (vaststellen van beleidsprioriteiten en doelen, vaststellen strategie, evaluatie uitvoering en eventuele bijstelling van het beleid). De onderkant van de 'Big 8' betreft het uitvoeringsdeel (werkwijze, uitvoering en monitoring/verantwoording). De dubbele regelkring met een strategische beleidsmatige cirkel in de bovenste ring en een operationeel, uitvoerend deel in de onderste ring. Het uitvoeringsprogramma VTH dat de Provincie jaarlijks vaststelt, vormt daarin de verbindende schakel. Vanuit de uitvoering en handhaving komen de rapportages en de monitoringgegevens beschikbaar (onderste lus van de Big-8) die de input leveren voor de evaluatie. De evaluatie draagt bij aan de vaststelling van nieuw beleid en de bijstelling van het jaarprogramma (bovenste lus van de Big-8). Hiermee wordt de cirkel (de acht) gesloten.

Conclusie:
Voor een aantal provinciale beleidsdoelstellingen, zoals het voorkomen van geuroverlast en het terugdringen van het aantal klachten over bedrijven, vallen de te leveren prestaties volledig samen met de te leveren prestaties door de ODG. Dit resulteert in een risicoscore Hoog op dit onderdeel van de risicoanalyse.

4. Zijn er duidelijke afspraken over doelen en te leveren prestaties?

De doelstelling en taken van de ODG zijn beschreven in de artikelen 3 tot en met 10 van de "Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen". Met betrekking tot de uitvoering en nadere invulling van de takenpakketten en werkzaamheden zijn afspraken gemaakt in de vorm van dienstverleningsovereenkomsten, onder meer over de te verlenen diensten, verplichtingen en kwaliteitswaarborging, aansprakelijkheden en risico's, de kosten van de te leveren diensten en budgetafspraken, en informatieverstrekking en rapportages. Er is sprake van een jaarlijkse opdracht om de doelen en te leveren prestaties vast te leggen en daarover te rapporteren. De rapportage loopt gelijk met de provinciale PDC-cyclus. Daarnaast zijn doelen en te leveren prestaties (taken) vastgelegd in wet- en regelgeving.

Conclusie:
Er zijn duidelijke en concrete afspraken over doelen en te leveren prestaties door de GR ODG en daarnaast zijn doelen en te leveren prestaties (taken) vastgelegd in wet- en regelgeving. Dit resulteert in een risicoscore Laag op dit onderdeel van de risicoanalyse.

5. <u>Is er invloed op de samenstelling van het bestuur?</u>
Of er invloed is op de samenstelling van het bestuur is breder bedoeld dan invloed in de zin van de provinciale deelname. Het gaat ook om de invloed op afvaardiging van andere deelnemers en de statutaire samenstelling (soort functionarissen in het bestuur).

De rechtsvorm van de ODG is een gemeenschappelijke regeling (GR), waarbij een openbaar lichaam op grond van artikel 51, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is ingesteld, dus met een structuur van een Algemeen Bestuur (AB) en een Dagelijks Bestuur (DB) op monistische leest. De GR ODG is getroffen door het college van Gedeputeerde Staten van Groningen en de colleges van burgemeester en wethouders van de (oorspronkelijke 23) Groninger gemeenten.

De statutaire samenstelling van het AB en het DB is nauwkeurig bepaald in de gemeenschappelijke regeling. Iedere deelnemer is met één lid vertegenwoordigd en heeft één stem in het AB. Dit wijzigt niet met de afname van het aantal Groninger gemeenten als gevolg van de gemeentelijke herindelingen. Per 1 januari 2019 zijn er 12 Groninger gemeenten. Het DB zal bestaan uit 5 of 6 leden (op 4 februari 2019 wordt dit in de AB-vergadering vastgesteld), inclusief de voorzitter. De voorzitter van het AB, die tevens voorzitter is van het DB, is een lid van het college van Gedeputeerde Staten.

Provinciale Staten zijn de afgelopen jaren bij diverse onderwerpen van GR ODG betrokken geweest. Terugkerende onderwerpen zijn het kunnen geven van wensen en bedenkingen bij de jaarrekening en de begroting. Op 14 maart 2018 hebben Provinciale Staten ingestemd met wijziging van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen op grond van Voordracht 6/2018.

Er is geen invloed op de aanwijzing of voordracht van vertegenwoordigers vanuit de andere deelnemers in het AB van de GR ODG en nauwelijks op de DB-leden. Deze laatsten worden wel uit haar midden door het AB aangewezen, maar op voordracht van het desbetreffende college van burgemeester en wethouders. Tevens heeft de provincie Groningen invloed bij het aanbrengen van wijzigingen in de gemeenschappelijke regeling van de ODG welke o.a. de samenstelling van het bestuur bepaald.

<u>Conclusie</u>:
Op de bestuurlijke vertegenwoordiging vanuit de andere deelnemers is geen invloed, waarbij wordt opgemerkt dat het aantal Groninger gemeenten dat bestuurlijk is vertegenwoordigd in de GR ODG in 2018 en 2019 sterk is afgenomen als gevolg van de gemeentelijke herindelingen. De provincie kan (indirect) invloed uitoefenen op de inhoud van de gemeenschappelijke regeling via voorstellen tot wijziging. Dit resulteert in een risicoscore Gemiddeld op dit onderdeel van de risicoanalyse.

6. <u>Zijn er duidelijke afspraken over de informatievoorziening?</u>
De afspraken over de informatievoorziening met betrekking tot de GR ODG zijn grotendeels wettelijk bepaald in de Wgr. De grondslag voor de informatievoorziening vanuit en met betrekking tot de GR ODG is opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst en is nader geborgd in werkafspraken.

<u>Conclusie:</u>
De informatievoorziening voor gemeenschappelijke regelingen is wettelijk geregeld. De informatievoorziening vanuit en met betrekking tot de GR ODG is opgenomen in de dienstverleningsovereenkomst en nader geborgd in werkafspraken. Dit resulteert in een risicoscore Laag op dit onderdeel van de risicoanalyse.

7. <u>Is sprake van maatschappelijke betrokkenheid bij de taak?</u>
Het maatschappelijk belang van de taken en werkzaamheden van de GR ODG is groot, gelet op haar werkzaamheden op het gebied van de kwaliteit van en het voorkomen c.q. beheersen van risico's voor de omgeving op het gebied van milieu, bouwen en wonen. De procedures van inspraak en rechtsbescherming met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn wettelijk geregeld. Klachten worden door de ODG behandeld volgens het interne klachtrecht van titel 9.1 van de

Algemene wet bestuursrecht, waarbij de aanvullende 'Instructie klachtbehandeling Omgevingsdienst Groningen' van toepassing is.

Maatschappelijke betrokkenheid bij de taakuitvoering door de GR ODG zal vele dimensies kennen. In de taken van de GR ODG ligt besloten dat de betrokkenheid het grootst zal zijn bij direct belanghebbenden, zoals aanvragers en houders van vergunningen waarop toezicht en handhaving plaatsvinden. En in geval van meldingen van (vermeende) schending van voorschriften en regels, zal sprake zijn van betrokkenheid van betrokkenen met de afhandeling van hun melding door de ODG. De maatschappelijke betrokkenheid bij de taak neemt niet weg dat burgers, bedrijven en organisaties de deelnemende overheden kunnen aanspreken op de organisatie, werkzaamheden en taakuitoefening van de ODG.

Conclusie:
Er is sprake van grote maatschappelijke betrokkenheid bij de taak. De deelnemers/eigenaars zijn verantwoordelijk voor de organisatie, werkzaamheden en taakuitoefening door de ODG en kunnen daarop worden aangesproken. Dit resulteert in een risicoscore Hoog op dit onderdeel van de bestuurlijke risicoanalyse.

Overige

De GR ODG is aangewezen als de uitvoeringsorganisatie voor de BRZO-taken voor Noord-Nederland (het werkgebied van de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe). De Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD) en de Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving (FUMO) laten de BRZO-taken derhalve uitvoeren door de ODG, maar de deelnemers aan deze beide gemeenschappelijke regelingen zijn niet vertegenwoordigd in het bestuur van de GR ODG, zijn derhalve geen mede-eigenaar ten aanzien van deze taakuitoefening.

Een tweede punt van aandacht is dat het aantal deelnemende gemeenten aan de GR ODG afneemt als gevolg van de gemeentelijke herindelingen in de provincie Groningen. De vorming van nieuwe gemeenten kan leiden tot andere keuzes als het gaat om laten uitvoeren van het niet-wettelijk verplichte deel van de VTH-taken door de GR ODG.

Tot slot is het van belang om te weten dat er een kanttekening wordt geplaatst over de kwaliteit van de rapportages van de ODG. De ODG komt van ver en heeft het afgelopen jaar hard gewerkt om de bedrijfsvoering en interne processen op orde te krijgen. Op dit moment zijn de rapportages van een dusdanige kwaliteit dat deze nog net niet voldoende sturingsinformatie opleveren om te bepalen of gemaakte afspraken zijn nagekomen. Deze sturingsinformatie is nodig om te bepalen welke en de hoeveelheid diensten die wij wensen af te nemen. De ODG werkt aan de verbetering hiervan.