

Noordelijke Maat majeure risicobedrijven

Managementrapportage

Eindversie, 21 DECEMBER 2017



Het project Noordelijke Maat is een deelproject van het project Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging van de drie betrokken provincies en omgevingsdiensten.

Het project Noordelijke Maat is gestart om opvolging te geven aan de aanbeveling van de Noordelijke Rekenkamer om te streven naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven

Inhoud

1 Inleiding Noordelijke Maat	1
1.1 Wat zijn majeure risicobedrijven en hoeveel zijn er in de drie noordelijke provincies?	1
1.2 Brzo Omgevingsdienst Noord voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.....	1
1.3 De Noordelijke Maat, het doel ervan en wie de Noordelijke Maat hebben gemaakt	2
2. Inhoud Noordelijke Maat	4
2.1 Waaruit bestaat de Noordelijke Maat?	4
2.2 Wat zit er niet in de Noordelijke Maat?	7
3. Consequenties Noordelijke Maat	8
3.1 Efficiënte uitvoering, duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, heldere inzet en kosten.....	8
3.2 Wijze van bekostigen.....	9
3.3 Inzet en kosten op basis van de Noordelijke Maat in perspectief	10
4. Implementatie, validatie en evaluatie Noordelijke Maat	13

1 Inleiding Noordelijke Maat

1.1 Wat zijn majeure risicobedrijven en hoeveel zijn er in de drie noordelijke provincies?

Majeure risicobedrijven zijn Brzo bedrijven en RIE-4 bedrijven:

- Brzo bedrijven werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen en/of hebben deze stoffen in opslag. Zij vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo), de Nederlandse uitwerking van de Europese Seveso III richtlijn. Brzo bedrijven worden onderscheiden in hogedrempel- en lagedrempelinrichtingen. Beide typen Brzo bedrijven moeten: (a) alle maatregelen treffen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken, (b) een Preventiebeleid Zware Ongevallen (PBZO) opstellen en (c) een Veiligheidsbeheerssysteem implementeren voor de bepaling en uitvoering van het PBZO. De hogedrempelinrichtingen moeten daar bovenop een volledig Veiligheidsrapport (VR) indienen, waarmee zij aantonen dat de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen op orde zijn.
- RIE-4 bedrijven zijn complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen en vallen onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4 bedrijven). Een aantal RIE-4 bedrijven valt tevens onder het Brzo.

Nederland telt in totaal circa 400 majeure risicobedrijven. De actuele situatie in de drie noordelijke provincies is als volgt:

	Brzo	RIE-4	Majeure risicobedrijven
Drenthe	5 (waarvan 0 hogedrempelinrichtingen)	6	11
Fryslân	11 (waarvan 4 hogedrempelinrichtingen)	0	11
Groningen	29 (waarvan 19 hogedrempelinrichtingen)	10	39
Totaal	45 (waarvan 23 hogedrempelinrichtingen)	16	61

1.2 Brzo Omgevingsdienst Noord voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

De Omgevingsdienst Groningen is één van de zes omgevingsdiensten waarvan landelijk is afgesproken dat zij in het Besluit omgevingsrecht (Bor, van kracht per 1 juli 2017) zijn aangewezen als Brzo omgevingsdiensten om de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving) voor de majeure risicobedrijven uit te voeren. De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen zijn per 1 januari 2016 bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven en in die hoedanigheid opdrachtgever van de Omgevingsdienst Groningen voor de uitvoering van de VTH-taken voor deze bedrijven.

De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen werken nauw samen en kiezen er voor dat gekwalificeerde medewerkers van alle drie de omgevingsdiensten – RUD Drenthe, FUMO en Omgevingsdienst Groningen – de Brzo/RIE-4 VTH-taken uitvoeren, onder volledige verantwoordelijkheid van de directeur van de verantwoordelijke Brzo Omgevingsdienst Groningen. Daarmee wordt voldaan aan de landelijke afspraken over de verantwoordelijkheid van de uitvoering van de VTH-taken voor

majeure risicobedrijven. Terwijl tegelijkertijd kennis en kunde van complexe bedrijven binnen alle drie de omgevingsdiensten op niveau blijven; dit is belangrijk om ook de VTH-taken goed uit te kunnen blijven voeren voor bedrijven die tegen het Brzo/RIE-4 niveau aanzitten. Tot slot kunnen zo ook RUD Drenthe en de FUMO zelfstandig blijven voldoen aan de VTH-kwaliteitscriteria. Deze samenwerking wordt aangeduid als 'Brzo Omgevingsdienst Noord'.

1.3 De Noordelijke Maat, het doel ervan en wie de Noordelijke Maat hebben gemaakt

De Noordelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen grip houden op de kwaliteit van de uitvoering van de Brzo/RIE-4 VTH-taken. De Noordelijke Rekenkamer heeft op grond daarvan de aanbeveling gedaan aan de noordelijke provincies, om te streven naar een gezamenlijke maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven. De provincies Drenthe, Fryslân en Groningen hebben deze aanbeveling overgenomen en besloten om bedoelde maat – de **Noordelijke Maat** – te ontwikkelen binnen het project SUK dat staat voor Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging (zie tekstkader).

Uit Projectplan Deel A Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging, versie 31 maart 2017

Een gezamenlijke maat voor de uitvoering en kwaliteitsniveau is nodig om de uitvoering te harmoniseren en efficiënter te maken. Het proces om te komen tot één uniform kwaliteitsniveau voor de uitvoering van toezicht, de zogeheten Noordelijke Maat is inmiddels ingezet. Er wordt een balans gezocht tussen de drie bestaande Wabo-normen voor de uitvoering van de VTH-taken. In 2017 wordt verder gewerkt aan het uitbreiden van de norm naar vergunningverlenende en handhavende taken. Daarmee kunnen wij op termijn ook werken naar één producten- en dienstencatalogus voor de Brzo/RIE-4 VTH-taken en daarmee één Brzo/RIE-4 begroting. Vanzelfsprekend is hierin binnen nader te bepalen kaders ruimte voor couleur locale.

Doel Noordelijke Maat

Gelet op het voorgaande is het (meervoudige) doel van de Noordelijke Maat als volgt:

Een uniforme maat voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven:

- Leidt tot een eenduidige en efficiënte uitvoering: Brzo Omgevingsdienst Noord behandelt de majeure risicobedrijven in Drenthe, Fryslân en Groningen als één groep. In feite ontstaat er één opdracht vanuit de drie provincies. En voor de bedrijven in Drenthe, Fryslân en Groningen is het speelveld gelijk.
- Brengt duidelijke rollen en verantwoordelijkheden en daarmee rust in de relatie tussen de bevoegde overheden als opdrachtgever en Brzo Omgevingsdienst Noord als opdrachtnemer. De bevoegde overheden bepalen met de Noordelijke Maat wat zij willen bereiken binnen welke kaders, zij gaan over 'het wat'. Brzo Omgevingsdienst Noord heeft de vrijheid om binnen die kaders te handelen en gaat over 'het hoe'. Zo speelt elk zijn eigen professionele rol in het stelsel.
- Leidt qua begroting tot een heldere en vooraf bekende inzet en output van Brzo Omgevingsdienst Noord voor de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, als basis voor contractvorming en financiering. Simpelweg door de Noordelijke Maat te projecteren op het specifieke bestand van majeure risicobedrijven en per provincie door te rekenen op basis van uren x tarief.

Voor het maken van de Noordelijke Maat is een projectorganisatie ingesteld. Daarbinnen fungeerden de betrokken VTH gedeputeerden van Drenthe, Fryslân en Groningen als opdrachtgever en de

Stuurgroep SUK (Samenwerking, Uniformering en Kwaliteitsborging, een programma van de drie provincies en Brzo Omgevingsdienst Noord) namens hen als gedelegeerd opdrachtgever.

De projectleider SUK en de deelprojectleider Noordelijke Maat fungeerden als opdrachtnemer en gedelegeerd opdrachtnemer. Zij waren ervoor verantwoordelijk dat de Noordelijke Maat er (tijdig) zou komen, volgens de vooraf gemaakte afspraken over de scope, eisen en aandachtspunten.

Het daadwerkelijk opstellen van de Noordelijke Maat is gedaan door een breed samengestelde projectgroep met vertegenwoordigers van: de opdrachtgevers voor de BRZO⁺ taken van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen, het management van de drie betrokken omgevingsdiensten, het BRZO⁺ inspectieteam met medewerkers van de drie betrokken omgevingsdiensten en de BRZO⁺ vergunningverleners van de drie betrokken omgevingsdiensten. De deelprojectleider Noordelijke Maat heeft de projectgroepvergaderingen bijeengeroepen en geleid. Uitzoekwerk en het maken van inhoudelijke voorstellen ter bespreking in de projectgroep, waren taken die zijn uitgevoerd door een werkgroep van inhoudelijk deskundigen van de drie betrokken omgevingsdiensten. Een extern bureau, MMG Advies, heeft de complete projectorganisatie ondersteunt en de pen gevoerd.

2. Inhoud Noordelijke Maat

2.1 Waaruit bestaat de Noordelijke Maat?

De Noordelijke Maat bestaat uit drie samenhangende onderdelen die apart beschikbaar zijn:

1. Een rapportage 'Risicoanalyse en daarop gebaseerde prioriteiten en ambities'.
2. Een rapportage 'Uitvoeringskwaliteit keuzen en uitvoeringsgegevens' met betrekking tot vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven.
3. Een Excel rekenmodel voor het doorrekenen van de Noordelijke Maat qua inzet en kosten.

Ad. 1 – Rapportage 'Risicoanalyse en daarop gebaseerde prioriteiten en ambities'

De rapportage 'Risicoanalyse en daarop gebaseerde prioriteiten en ambities' is een rapportage op strategisch niveau die kort gezegd antwoord geeft op de vraag: *wat moeten en wat willen we met de majeure risicobedrijven qua vergunningverlening, toezicht en handhaving?*

Wat we met deze bedrijven 'moeten' volgt uit wettelijke en landelijk afgesproken kaders om de problematiek en risico's van majeure risicobedrijven te duiden en te beheersen en de daarbij gestelde wettelijke of landelijke prioriteiten en ambities.

Wat we met deze bedrijven 'willen' volgt uit noordelijke en/of specifieke provinciale kaders om de problematiek en risico's van majeure risicobedrijven te duiden en te beheersen en de daarbij gestelde noordelijke en/of provinciale prioriteiten en ambities.

Vanwege het risicoprofiel is er voor de majeure risicobedrijven relatief veel wettelijk geregeld en afgesproken op landelijk niveau. Uiteraard is dit de basis van de Noordelijke Maat. Het gaat dan bijvoorbeeld om zaken als:

- Het uitvoeren van het Brzo toezicht conform het Brzo 2015, door gekwalificeerde inspecteurs die voldoen aan landelijke kwaliteitscriteria.
- Iedere vijf jaar toetsen of de vergunningen van een bedrijf nog actueel zijn en de vergunningen naar aanleiding van deze toets zo nodig actualiseren.
- Het Wabo toezicht uitvoeren conform een daarvoor ontwikkelde landelijke risicoprioritering- en uitvoeringsmethodiek.
- Het uitvoeren van de Landelijke Handhavingstrategie (LHS), die invulling geeft aan de beginselplicht tot handhaven op een manier die proportioneel is ('een passende interventie bij iedere bevinding' luidt de ondertitel van de LHS) en duidelijke afstemming regelt tussen enerzijds het bestuursrecht (provincie, omgevingsdienst) en anderzijds het strafrecht (OM, politie).

Op een aantal punten gaat de Noordelijke Maat verder dan wat wettelijk geregeld of landelijk afgesproken is. Dit betreft de bestuurlijke wens om bij de majeure risicobedrijven:

- In beginsel gemiddeld ¹ twee keer per jaar een Wabo inspectie uit te voeren, waar de basis toezichtlast van de landelijke risicoprioritering- en uitvoeringsmethodiek uitgaat van in beginsel gemiddeld één keer per jaar.
- Bij iedere Brzo inrichting één keer per jaar een Brzo inspectie uit te voeren, waarvan minimaal 20% onaangekondigd, waar het Brzo 2015 uitgaat van één keer per jaar voor hogedrempel-inrichtingen en één keer per drie jaar voor lagedrempelinrichtingen.

Specifieke noordelijke en/of provinciale kaders binnen de Noordelijke Maat zijn van verschillende aard:

- *Inhoudelijk*, waaronder het bij vergunningverlening en Brzo en Wabo toezicht besteden van (extra) aandacht aan provinciale speerpunten zoals aardbevingen en energietransitie (Groningen), energiebesparing en brandveiligheid (Fryslân) en brandveiligheid Emmtech terrein Emmen (Drenthe).
- *Organisatorisch/procesmatig*, waaronder het per bedrijf werken met een integraal toezichtplan (Brzo en Wabo), goed vooroverleg met bedrijven aan de hand van het in het noordelijk ontwikkelde startformulier en standaard opleveringscontroles als overdrachtsmoment tussen vergunningverlening en toezicht.
- *Operationeel*, waaronder roulatie van inspecteurs over de bedrijven.

Ad. 2 Rapportage 'Uitvoeringskwaliteit keuzen en uitvoeringsgegevens'

De rapportage 'Uitvoeringskwaliteit keuzen en uitvoeringsgegevens' is een rapportage op strategisch-tactisch niveau die kort gezegd antwoord geeft op de vraag: *hoe gaan we met de majeure risicobedrijven om bij vergunningverlening, toezicht en handhaving?*

De rapportage bevat ten eerste een overzicht van de standaard producten/activiteiten die Brzo Omgevingsdienst Noord voor de majeure risicobedrijven aanbiedt/uitvoert. Alsmede een per product/activiteit uitgeschreven kwaliteitsniveau in het kader van de Noordelijke Maat.

Het kwaliteitsniveau is in belangrijke mate bepaald in termen van de frequentie waarin en de intensiteit waarmee activiteiten worden uitgevoerd. Voor de 'Beoordeling melding Activiteitenbesluit' is bijvoorbeeld bepaald dat iedere melding actief wordt beoordeeld op volledigheid, juistheid, ruimtelijke aspecten, noodzakelijke maatwerkvoorschriften, omgevingsbepaalde milieutoetsen, gelijkwaardige voorzieningen en handhaafbaarheid. Dit kwaliteitsniveau binnen de Noordelijke Maat wijkt af van de huidige praktijk, waarin om capaciteitsredenen prioriteitstelling plaatsvindt en niet iedere melding actief wordt beoordeeld, maar een deel van de meldingen administratief wordt afgehandeld.

De kwaliteit van de uitvoering is uiteraard ook in belangrijke mate afhankelijk van de professionaliteit van de vergunningverleners en inspecteurs. Daarom zijn er landelijk afspraken gemaakt over kwaliteitscriteria voor medewerkers vergunningverlening, toezicht en handhaving, de zogenoemde VTH kwaliteitscriteria 2.1. Brzo Omgevingsdienst Noord zorgt ervoor dat in de uitvoering aan deze criteria wordt voldaan. Om dit blijvend te waarborgen bevat de rapportage 'Uitvoeringskwaliteit

¹ Het daadwerkelijke toezicht in de praktijk richt Brzo Omgevingsdienst Noord risicogericht in. Dit kan betekenen dat bedrijven die de regels stelselmatig goed naleven minder vaak worden geïnspecteerd en bedrijven die de regels regelmatig overtreden vaker worden geïnspecteerd.

keuzen en uitvoeringsgegevens, naast de standaard producten/activiteiten, ook een expliciet overzicht van ondersteunende capaciteit/inzet die nodig is om de primaire productie goed te kunnen leveren. Training en opleiding van personeel zijn hier nadrukkelijk onderdeel van.

De rapportage 'Uitvoeringskwaliteit keuzen en uitvoeringsgegevens' bevat ten tweede overzichten van de basisinformatie die uiteindelijk nodig is om per provincie te komen tot een op het specifieke inrichtingenbestand gebaseerde productie en prijs op basis van uren x tarief. De uitgewerkte basisinformatie betreft:

- Een raming van de benodigde productie-uren per product/activiteit als moet worden voldaan aan de voor dit product in de Noordelijke Maat bepaalde kwaliteit. Het gaat per product om de som van de productie-uren van vergunningverleners, toezichthouders/handhavers, specialisten (bijvoorbeeld een geluidspecialist die nodig is om een juiste vergunning af te kunnen geven) en juristen.
- Een raming van het aantal producten/activiteiten per provincie per jaar op basis van het specifieke inrichtingenbestand en de frequentie waarin activiteiten binnen de Noordelijke Maat worden uitgevoerd.
- Een overzicht van de uurtarieven die Brzo Omgevingsdienst Noord in het kader van de Noordelijke Maat hanteert (primaire productie + een overheadopslag voor PIOFACH) en een inschaling van de productie (op welk schaalniveau wordt de productie geleverd?) om uiteindelijk te komen tot één (all-in) uurtarief. Het all-in uurtarief dat voor het door Brzo Omgevingsdienst Noord leveren van standaard producten/activiteiten door de gezamenlijke controllers is bepaald bedraagt € 86,=.

Piketregeling

De standaard piketregeling binnen de Noordelijke Maat voorziet in 1 Brzo inspecteur die (gedurende een week) als 'achtervang' fungeert c.q. piket draait voor de 61 majeure risicobedrijven verdeeld over de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Voor het afwisselend draaien van piket zijn 10 Brzo inspecteurs beschikbaar, 7 vanuit Omgevingsdienst Groningen, 2 vanuit de FUMO en 1 vanuit RUD Drenthe. De piketregeling kent een eigen bekostigingsstructuur, bestaande uit een toelage beschikbaarheidsdienst voor de piketmedewerker², en is daarom geen standaard product binnen de Noordelijke Maat en wordt niet doorgerekend op basis van uren x het tarief van € 86,=.

Ad. 3 – Excel rekenmodel

Met het voor de Noordelijke Maat ontwikkelde Excel rekenmodel wordt op overzichtelijke wijze doorgerekend wat de inzet en capaciteit van Brzo Omgevingsdienst Noord zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. En vervolgens wat de kosten van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn per provincie, op basis van het specifieke bedrijvenbestand en de daarvoor berekende inzet in uren maal het voor de Noordelijke Maat bepaalde tarief van € 86,=.

² 5% (maandag tot en met vrijdag) of 10% (zaterdag, zondag en feestdagen) van het uurloon dat behoort bij het maximumsalaris van salarisschaal 7, voor de Noordelijke Maat gesteld op € 55,=.

2.2 Wat zit er niet in de Noordelijke Maat?

Maatwerkproducten

Enkele producten/activiteiten zijn dermate zeldzaam, maar kosten als ze voorkomen zodanig veel tijd, dat het niet raadzaam is om ze als standaard product mee te nemen en door te rekenen op basis van de Noordelijke Maat. Deze uitschieters zouden het algemene capaciteits- en kostenbeeld te zeer beïnvloeden. Daarom is besloten deze producten/activiteiten niet mee te nemen in de Noordelijke Maat en de daarop gebaseerde kosten per provincie. Op het moment dat deze producten/activiteiten toch nodig zijn, moeten daarover apart afspraken worden gemaakt tussen de provincie waar het betrokken majeure risicobedrijf zich bevindt en Brzo Omgevingsdienst Noord. Het gaat om de volgende maatwerkproducten:

- *Bezwaar en beroep na opleggen dwangsom* – In de regel laten bedrijven het hier niet op aankomen en kiezen zij eieren voor hun geld nadat zij het ‘Voornemen last onder dwangsom’ hebben ontvangen; dit ‘Voornemen last onder dwangsom’ is wel een standaard product binnen de Noordelijke Maat.
- *Bestuursdwang* – Hiervoor geldt wat hiervoor bij bezwaar en beroep is aangegeven.
- *Strafrechtelijk optreden / voorwerk proces-verbaal* – In overleg met de Arbeidsinspectie wordt in de regel geconcludeerd dat als strafrechtelijk optreden aan de orde is – met name bij arbeidsveiligheids- en explosieveiligheidsvraagstukken – de Arbeidsinspectie dit in eerste aanleg oppakt (vanwege de ruimere strafrechtelijke interventiemogelijkheden).

Projecten

Projecten zijn specifieke eenmalige uitvoeringsacties met een eigen projectbudget en een eigen planning. Projecten kunnen daarom niet worden verwerkt in de op standaard productie gebaseerde Noordelijke Maat. Projecten die de provincies noodzakelijk vinden, zullen daarom apart moeten worden bekostigd. Projecten volgen in de huidige praktijk vaak uit landelijke impulsprojecten waar de provincies zogeheten IOV middelen voor ontvangen. In de komende jaren zouden deze IOV middelen kunnen komen te vervallen, waardoor projecten volledig voor rekening van de provincies gaan komen.

BRIKS

BRIKS staat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van bouwen, reclame-uitingen, inritten, kappen van bomen en sloop (inclusief asbest). De Noordelijke Maat kent (nog) geen BRIKS producten/activiteiten. In afwachting van onder andere de verdere ontwikkeling van het wettelijke stelsel zijn de BRIKS taken in het kader van de Noordelijke Maat vooralsnog geparkeerd. Opname in de Noordelijke Maat is bovendien minder urgent, omdat de BRIKS taken (gedeeltelijk) uit leges kunnen worden bekostigd.

3. Consequenties Noordelijke Maat

3.1 Efficiënte uitvoering, duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, heldere inzet en kosten

De Noordelijke Maat is een gezamenlijke maat van de drie noordelijke provincies en Brzo Omgevingsdienst Noord voor het uitvoerings- en kwaliteitsniveau bij majeure risicobedrijven. De gezamenlijke maat ligt vast in de drie samenhangende onderdelen van de Noordelijke Maat op strategisch, tactisch en operationeel niveau, zoals toegelicht in paragraaf 2.1. De Noordelijke Maat is nadrukkelijk het samenhangende geheel van deze onderdelen.

Zoals eerder toegelicht bij het doel van de Noordelijke Maat leidt de Noordelijke Maat tot een eenduidige en efficiënte uitvoering: met de Noordelijke Maat als basis is er vanuit het perspectief van Brzo Omgevingsdienst Noord feitelijk sprake van één bestuurlijke opdracht, ook al zijn er drie opdrachtgevers.

De Noordelijke Maat zorgt verder voor duidelijke rollen en verantwoordelijkheden: aan de voorkant bepalen de provincies met de Noordelijke Maat wat zij met de majeure risicobedrijven willen binnen welke kaders; vervolgens heeft Brzo Omgevingsdienst Noord binnen die kaders de vrijheid om de uitvoering professioneel vorm te geven.

De Noordelijke Maat leidt tot slot tot een heldere en vooraf bekende inzet en output van Brzo Omgevingsdienst Noord, als basis voor contractvorming met de drie provincies en (output)financiering. Helderheid vooraf wordt bereikt door de Noordelijke Maat te projecteren op het specifieke bestand van majeure risicobedrijven en de inzet per provincie door te rekenen op basis van uren x tarief.

In één tabel samengevat, ontleend aan het Excel rekenmodel, leidt invoering van de Noordelijke Maat tot de volgende inzet en kosten van Brzo Omgevingsdienst Noord voor de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen. Deze inzet en kosten betreffen het complete (standaard) productenpakket voor vergunningverlening, toezicht en handhaving dat in de Noordelijke Maat is opgenomen, inclusief de inzet van milieuspecialisten (bijvoorbeeld geluid) en juristen en inclusief aan de uitvoering van de Noordelijke Maat toe te rekenen overhead (PIOFACH).

Tabel 1 – Omvang inzet en kosten Brzo Omgevingsdienst Noord op basis van de Noordelijke Maat *

	Inzet in uren meldingen en vergunningen	Inzet in uren toezicht en handhaving	Uurtarief	Kosten meldingen en vergunningen	Kosten toezicht en handhaving	Kosten totaal
Drenthe	3.152	2.626	€ 86	€ 271.114	€ 225.864	€ 496.978
Fryslân	3.163	3.378	€ 86	€ 272.017	€ 290.477	€ 562.494
Groningen	11.227	10.803	€ 86	€ 965.509	€ 929.066	€ 1.894.575
Totaal	17.542	16.807		€ 1.508.640	€ 1.445.407	€ 2.954.047

* Gekozen is om de letterlijke getallen die volgen uit het rekenmodel weer te geven. Deze getallen zijn indicatief, alhoewel de weergave nauwkeurigheid tot op de afzonderlijke € zou kunnen suggereren.

Zoals eerder vermeld kent de piketregeling voor de 61 majeure risicobedrijven een aparte regeling en bekostigingsstructuur. De inzet en kosten van de piketregeling zijn op grond van deze regeling en bekostigingsstructuur als volgt, totaal en uitgesplitst per provincie naar rato van het aantal majeure risicobedrijven.

Tabel 2 – inzet en kosten piketregeling 61 majeure risicobedrijven Noordelijke Maat

	Piketuren per week	Piketuren totaal	Vergoeding per uur	Piketkosten totaal
52 zondagen; 10 feestdagen		496 uur	10% van € 55 = € 5,50	€ 2.728
Piketuren 52 werkweken		6.386 uur	5% van € 55 = € 2,75	€ 17.512
				Per jaar € 20.240 Per bedrijf € 331,80
Drenthe		11 bedrijven x € 331,80		€ 3.650
Fryslân		11 bedrijven x € 331,80		€ 3.650
Groningen		39 bedrijven x € 331,80		€ 12.940

3.2 Wijze van bekostigen

De Noordelijke Maat leidt uiteindelijk tot de hiervoor aangegeven inzet en kosten. Maar hoe worden deze kosten door de provincies uitgefincierd? In beginsel zijn er twee bekostigingsvarianten in beeld met ieder voor- en nadelen.

Bekostigingsvariant 1 is een outputvariant, waarbij iedere provincie na afloop van ieder jaar de daadwerkelijk geleverde producten afrekent en waarbij de hiervoor aangegeven inzet en kosten fungeren als indicatie vooraf. Bekostigingsvariant 2 is een outcomevariant, waarbij het hiervoor met de Noordelijke Maat berekende budget voor meerdere jaren als lumpsum wordt gehanteerd. Binnen de lumpsum geeft Brzo Omgevingsdienst Noord de uitvoering risicogericht en professioneel vorm, op basis van onder andere de strategische uitgangspunten van de Noordelijke Maat en het nalevingsniveau in de praktijk (bedrijven die consequent goed presteren kunnen met minder controles toe dan bedrijven die consequent slecht presteren).

Gelet op de voor- en nadelen kiezen de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen voor bekostigingsvariant 2. Deze variant biedt de provincies en Brzo Omgevingsdienst Noord meerjarig zekerheid over kosten en inkomsten. Dit voorkomt onnodige transactiekosten en maakt dat Brzo Omgevingsdienst Noord zich voor de provincies kan richten op waar het echt om gaat: 61 majeure risicobedrijven met adequate vergunningen waar kwalitatief hoogwaardig op wordt toegezien en – in geval van overtredingen – consequent en eenduidig tegen wordt opgetreden, voor een veilige leefomgeving.

De provincies beseffen dat de daadwerkelijke output per provincie in een bepaald jaar kan afwijken van de inzet en kosten op basis van de Noordelijke Maat. De provincies vinden dat niet erg, als de koppeling tussen de daadwerkelijke output en de inzet en kosten op basis van de Noordelijke Maat er over meerdere jaren bezien wel is. Daarom zal Brzo Omgevingsdienst Noord deze koppeling moeten monitoren en daarover jaarlijks verantwoording moeten afleggen via de jaarprogramma's en -rapportages. Dit is een randvoorwaarde voor het succes van de Noordelijke Maat. Verder willen de provincies de Noordelijke Maat periodiek evalueren en zo nodig bijstellen, waarbij voorshands wordt uitgegaan van een periode van vier jaar.

1 Productenboek output	Voordeel	Nadeel
Noordelijke Maat leidt tot een bepaald productie- en kosten-niveau, inclusief producten waarvan de afname variabel en niet op voorhand vast te stellen is (oprichtingsvergunningen zijn een voorbeeld). In deze bekostigingsvariant wordt na ieder jaar opnieuw afgerekend op basis van daadwerkelijke output.	<ul style="list-style-type: none"> • Zeer duidelijke outputvariant 	<ul style="list-style-type: none"> • De afrekening kan tegenvallen bij een groter aantal variabele producten dan vooraf geraamd (bijv. meer oprichtingsvergunningen). • Kosten per jaar kunnen/zullen wisselen. Voor zowel de provincies als Brzo Omgevingsdienst Noord brengt dit (begrotings)instabiliteit met zich mee. • Accent op aantal producten dat Brzo Omgevingsdienst Noord levert i.p.v. accent op maatschappelijke meerwaarde en nalevingsniveau majeure risico-bedrijven (output boven outcome). Brzo Omgevingsdienst Noord heeft een prikkel om zoveel mogelijk producten te leveren.
2 Productenboek outcome	Voordeel	Nadeel
Noordelijke Maat leidt tot een bepaald kostenniveau/budget per provincie op basis van de producten van Brzo Omgevingsdienst Noord en de inrichtingen waarop deze producten betrekking hebben. Brzo Omgevingsdienst Noord doet vervolgens als professionele uitvoerder wat nodig is om vergunningen actueel te houden en naleving door doelgroepen middels toezicht en handhaving te bevorderen.	<ul style="list-style-type: none"> • 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 Brzo Omgevingsdienst Noord: de uitvoerder doet wat maatschappelijk nodig is in plaats van te focussen op het leveren van (zo veel mogelijk) betaalde producten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen gegarandeerde 100% koppeling tussen de producten en de inzet en kosten op individueel provincieniveau <u>per jaar</u>. Over meerdere jaren bezien moet die koppeling er wel zijn, vast te stellen via monitoring en verantwoording door Brzo Omgevingsdienst Noord en via periodieke evaluatie van de Noordelijke Maat.

3.3 Inzet en kosten op basis van de Noordelijke Maat in perspectief

De inzet en kosten op basis van de Noordelijke Maat laten zich niet eenvoudig één op één vergelijken met de huidige uitvoering, landelijke kengetallen (nauwelijks beschikbaar) en de uitvoeringsgegevens van andere provincies en omgevingsdiensten, simpelweg omdat de grondslagen verschillen. Je vergelijkt dan al snel appels met peren. Desondanks is enig perspectief wenselijk, om de inzet en kosten op basis van de Noordelijke Maat beter te kunnen plaatsen. Hierna worden enkele invalshoeken belicht.

De Noordelijke Maat vergeleken met de huidige capaciteit van Brzo Omgevingsdienst Noord

Als we de huidige capaciteit van Brzo Omgevingsdienst Noord voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zetten naast de capaciteit die volgt uit de Noordelijke Maat, ontstaat het volgende beeld:

	Huidig	Noordelijke Maat	Vershil
Meldingen en vergunningen	7 fte 9.450 uur	17.542 uur 13 fte	8.092 uur 6 fte
Toezicht en handhaving	12 fte 16.200 uur	16.807 uur 12,5 fte	607 uur 0,5 fte
Totaal	19 fte 25.650 uur	34.349 uur 25,5 fte	8.699 uur 6,5 fte

Hieruit blijkt ten eerste dat de capaciteit voor toezicht en handhaving slechts licht toeneemt op basis van de Noordelijke Maat. De toename is 607 uur wat vergelijkbaar is met ongeveer 0,5 fte, voor de drie noordelijke provincies gezamenlijk.

Hieruit blijkt ten tweede dat de capaciteit voor meldingen en vergunningen relatief fors toeneemt op basis van de Noordelijke Maat. De toename is bijna 8.100 uur wat ongeveer overeenkomt met 6 fte, voor de drie noordelijke provincies gezamenlijk.

Hoe kan deze forse toename voor meldingen en vergunningen worden verklaard?

Een belangrijke verklaring is dat de weergegeven huidige inzet de directe uren/fte's van vergunningverleners betreft, terwijl in de uren/fte's op basis van de Noordelijke Maat daarenboven de uren van milieuspecialisten (zoals voor geluid) en juristen zijn meegenomen. In de huidige situatie worden ook al milieuspecialisten en juristen ingezet en die inzet zou dus eigenlijk moeten worden opgeteld bij de huidige capaciteit om tot een geldige vergelijking te komen. Op dit moment is dat echter niet mogelijk, omdat er niet gestructureerd door alle betrokkenen tijd wordt geschreven op de uitvoering van de Brzo/RIE-4 VTH-taken (tijd schrijven op de producten van de Noordelijke Maat gebeurt natuurlijk sowieso niet, omdat deze producten pas met de invoering van de Noordelijke Maat als zodanig worden geïntroduceerd).

We moeten dus voor dit moment volstaan met een inschatting van de mate waarin het getoonde verschil tussen de huidige en nieuwe situatie vooral kan worden verklaard uit de inzet van specialisten en juristen. Of, kort en goed: is het vreemd om bij circa 7 fte aan directe inzet van vergunningverleners circa 6 fte aan inzet te hebben van milieuspecialisten en juristen?

Binnen de projectorganisatie is op deze vraag gereflecteerd en is het antwoord 'nee'. Dit antwoord volgt uit de volgende opsomming van karakteristieken van de doelgroep van majeure risicobedrijven en ontwikkelingen in wet- en regelgeving, die vooral gevolgen hebben voor vergunningverlening:

- Gedegen vooroverleg is bij de majeure risicobedrijven extra van belang en daar zijn verschillende partijen bij betrokken (o.a. Veiligheidsregio, Inspectie SZW, ILT, waterschappen). Dit kost tijd en vanuit de inhoud is het zaak voor Brzo Omgevingsdienst Noord om hier milieuspecialisten en zo nodig ook juristen goed en vroegtijdig bij te betrekken, vooral op het gebied van externe veiligheid, brandveiligheid, luchtverontreiniging en geluidhinder. Steeds meer ook komt het natuurbelang naar voren om in de besluitvorming over vergunningen mee te wegen (invoering Wet natuurbescherming en de ligging nabij en mogelijke negatieve invloed op de Waddenzee).
- Vergunningen moeten bij de majeure risicobedrijven extra goed op orde zijn: een rapportcijfer 9 of 10 voor de vergunning is nodig in verband met de (externe) veiligheidsrisico's, de pers-aandacht, de betrokkenheid van omwonenden (zeker bij actualisatie van vergunningen, als omwonenden bekend zijn met het bedrijf) en de bestuurlijke afbreukrisico's in het geval van calamiteiten.
- De vergunningverlening wordt met name voor majeure risicobedrijven complexer vanwege inhoudelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving en internationale aspecten, met name op het gebied van externe veiligheid en luchtverontreiniging.

Binnen de projectorganisatie is een voorbeeldraming gemaakt van de vereiste inzet voor een oprichtingsvergunning die het bovenstaande beeld ondersteunt: van het totaal aantal begrote uren voor een oprichtingsvergunning, is circa 42% van de uren begroot voor de inzet van specialisten (geluid, externe veiligheid, lucht), juristen en casemanagement en circa 58% van de uren begroot voor de inzet van vergunningverleners. Deze verhouding spoort met de verhouding hiervoor, bij het vergelijken van de huidige situatie met de situatie op basis van de Noordelijke Maat: in totaal 13 fte

voor meldingen en vergunningen, waarvan 6 fte (46%) voor de inzet van specialisten en juristen en 7 fte (54%) voor de inzet van vergunningverleners.

Al met al zou naar aanleiding van het voorgaande kunnen worden geconcludeerd dat de inzet van Brzo Omgevingsdienst Noord op basis van de Noordelijke Maat in beginsel realistisch is. In de huidige situatie is er weliswaar sprake van substantieel minder inzet/capaciteit (19 fte nu versus 25,5 fte op basis van de Noordelijke Maat), maar de huidige situatie geeft een vertekend beeld, omdat daarin de inzet/capaciteit van milieuspecialisten en juristen niet is meegenomen. In de Noordelijke Maat is dat wel het geval en het verschil met de huidige situatie (in totaal 6,5 fte meer inzet, waarvan 6 fte bij meldingen en vergunningen) lijkt daarmee grotendeels te kunnen worden verklaard. Of, anders gezegd: de Noordelijke Maat maakt de inzet van specialisten en juristen transparant en inzichtelijk, daar waar die inzet in de huidige situatie niet als zodanig wordt bijgehouden en in beeld is (maar uiteraard wel wordt geleverd; ook nu werken er specialisten en juristen mee aan vergunningverlening voor majeure risicobedrijven).

Tot besluit is het goed om op te merken dat het voorgaande betoog spoort met de conclusie van de Noordelijke Rekenkamer, dat het Brzo toezicht op niveau is: de extra benodigde inzet/capaciteit op basis van de Noordelijke Maat heeft betrekking op vergunningverlening en niet of nauwelijks op het toezicht.

De Noordelijke Maat en de inzet en kosten per bedrijf

Een ander perspectief biedt de omrekening van de Noordelijke Maat naar de gemiddelde inzet en kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving per bedrijf.

In totaal worden er per jaar 34.349 uur en circa € 2,9 miljoen begroot voor 61 bedrijven in de drie noordelijke provincies. Per bedrijf per jaar komt dit neer op 563 uur / 0,4 fte en ruim € 47.500,= voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, inclusief de inzet van milieuspecialisten en juristen (en wat betreft de kosten inclusief overhead voor PIOFACH).

In hoeverre is dit een reëel bedrag per bedrijf? Houvast voor het beantwoorden van deze vraag biedt het bedrag van ruim € 10 miljoen dat, bij de overheveling van de bevoegd gezag rol van de gemeenten naar de provincies, structureel is overgeheveld van het Gemeentefonds naar het Provinciefonds. Dit totaalbedrag had betrekking op circa 200 majeure risicobedrijven in Nederland, derhalve circa € 50.000,= per bedrijf. Dit bedrag spoort met het bedrag van € 47.500,= per bedrijf op basis van de Noordelijke Maat, welk bedrag bovendien een compleet bedrag is voor: (1) de directe inzet van vergunningverleners en toezichthouders, (2) de noodzakelijke inzet van milieuspecialisten en juristen en (3) overheadkosten / PIOFACH (via een overheadopslag die is verwerkt in het uurtarief dat voor het leveren van de Brzo/RIE-4 producten wordt gehanteerd door Brzo Omgevingsdienst Noord).

4. Implementatie, validatie en evaluatie Noordelijke Maat

Voor de implementatie van de Noordelijke Maat zijn een aantal (projectmatig uit te voeren) vervolgacties noodzakelijk die randvoorwaardelijk zijn voor het succes van de Noordelijke Maat.

1. Procesbeschrijvingen per Noordelijke Maat product. De Noordelijke Maat wordt onder andere geïmplementeerd voor een eenduidige, effectieve en efficiënte uitvoering. Nu daartoe de producten en de kwaliteit ervan zijn benoemd, en een raming is gemaakt van de vereiste inzet om deze producten van die kwaliteit te kunnen leveren, is het voor een adequate implementatie van de Noordelijke Maat op de werkvloer als volgende stap noodzakelijk om goede procesbeschrijvingen te maken per product. Dit is met name een vervolggopgave voor Brzo Omgevingsdienst Noord en bij de uitvoering betrokken vergunningverleners, inspecteurs, specialisten en juristen.
2. Specifieke milieuspecialismen benutten. Een consequentie van de Noordelijke Maat is dat de inzet van milieuspecialisten en juristen voor met name vergunningverlening expliciet is geworden, alsmede de daarmee gemoeide kosten voor de provincies. Dat kan voelen als een kostenverhoging voor de uitvoering van de Brzo/RIE-4 VTH-taken, ondanks dat de betreffende inzet door milieuspecialisten en juristen ook in de huidige situatie wordt gepleegd, maar qua kosten verborgen is c.q. niet expliciet voorgerekend en toegerekend wordt aan de Brzo/RIE-4 taken. Bij de implementatie kan het tegen deze achtergrond helpen als Brzo Omgevingsdienst Noord de met de Noordelijke Maat geëxpliciteerde inzet van milieuspecialisten in de praktijk koppelt aan kwaliteitsversterking van alle drie de betrokken omgevingsdiensten. Iedere omgevingsdienst heeft zo zijn eigen milieuspecialisme en door dat te erkennen met de afspraak om hiervan als eerste gebruik te maken, komt de implementatie van de Noordelijke Maat de inzet en kwaliteit van alle drie de omgevingsdiensten ten goede.
3. Ontwikkelen en invoeren tijdschrijfsysteem. De ontwikkelde en in deze rapportage toegelichte Noordelijke Maat is nadrukkelijk een Noordelijke Maat 1.0. Monitoring op basis van tijdschrijfgegevens is nodig om de Noordelijke Maat 1.0 en de daarin verwerkte ramingen van uren en aantallen producten te checken op juistheid en in de toekomst zo nodig bij te stellen. Bij de implementatie van de Noordelijke Maat hoort dan ook het introduceren van een aan de Noordelijke Maat producten gekoppeld tijdschrijfsysteem dat betrokken medewerkers consequent en op dezelfde manier bijhouden. Dit is vooral een vervolggopgave voor Brzo Omgevingsdienst Noord en de bij de uitvoering betrokken vergunningverleners, inspecteurs, specialisten en juristen.
4. Monitoring, validatie en evaluatie van de (onderliggende gegevens van de) Noordelijke Maat. Monitoring geeft een jaarlijks beeld, maar één jaar monitoren is te kort voor structurele bijstelling van de Noordelijke Maat. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2, bij de wijze van bekostigen, is een periode van enkele jaren nodig om zichtbaar de koppeling te kunnen realiseren en verantwoorden tussen de inzet en output op basis van de Noordelijke Maat en de daadwerkelijk in de praktijk per provincie gerealiseerde inzet en output (op jaarbasis kunnen daar verschillen in zitten). Bovendien heeft het goed implementeren van de Noordelijke Maat en de daaruit voortvloeiende acties, zoals voornoemde procesbeschrijvingen per product en het tijdschrijfsysteem, enige tijd nodig. Voorshands wordt een eerste periode van vier jaar voorzien om voldoende valide uitvoeringsgegevens te verzamelen voor een zinvolle structurele evaluatie en eventuele bijstelling van de Noordelijke Maat naar aanleiding van die evaluatie. Een dergelijke periode komt ook tegemoet aan de doelen van de Noordelijke Maat tot rust in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie en een heldere en vooraf voor meerdere jaren bekende inzet, output en begroting.