

Van: Raad van Opdrachtgevers RUD Drenthe
Aan: DB RUD Drenthe
Betreft: Besluitvorming over de Drentse Maat 1.0
Datum: 16 maart 2015

ONDERWERP

Besluitvorming over de Drentse Maat, het voor alle bevoegde overheden / opdrachtgevers uniforme uitvoeringsniveau van RUD Drenthe per 1 januari 2016.

ADVIES EN ARGUMENTEN

1. ***De Drentse Maat 1.0 vaststellen en daarbij kiezen voor scenario B met een extra taakstellende efficiency bezuiniging van 10%.***

In de bestuurlijke overleggen op 6 februari en 5 maart 2015 koos een meerderheid van de bestuurders voor scenario B met een extra taakstellende efficiency bezuiniging van 10%. De helft van deze efficiencybezuiniging (5%) stelt voorwaarden die financiële gevolgen (kunnen) hebben voor de opdrachtgevers. Daarom wordt geadviseerd om aan de keuze voor dit scenario een opdracht aan RUD Drenthe te koppelen, voor het in overleg met de accounthouders verkennen van hoe het beste aan de voorwaarden kan worden voldaan.

Scenario B is sober en doelmatig, vanwege de ingecalculeerde risico's die worden genomen aan de hand van de Drentse milieupgave en prioriteiten die samen met de opdrachtgevers zijn bepaald. Scenario B blijft zonder discussie binnen de (bedoeling van de) wet. De gewenste bezuiniging kan dan ook beter worden bereikt door scenario B te combineren met een 10% taakstellende efficiency bezuiniging, dan door te kiezen voor kwaliteitsvermindering via het op onderdelen verlagen van de kwaliteit van scenario B (scenario's X1, X2 en X3) of via scenario C. Deze scenario's met een kwalitatief lager uitvoeringsniveau zoeken namelijk de grenzen van de wet op, gaan op onderdelen voorbij aan de bedoeling van de wetgever, zijn daardoor gevoelig voor interbestuurlijk toezicht en kennen belangrijke nadelen en risico's voor de bevoegde overheden.

De totale kosten van RUD Drenthe zijn in het geadviseerde scenario beduidend lager dan de totale kosten per 2016 in de huidige situatie: ruim € 1,33 miljoen (10,5%). Wel veranderen de bijdragen van de opdrachtgevers aan de totale kosten verhoudingsgewijs: er zijn opdrachtgevers die minder en opdrachtgevers die meer gaan betalen. De redenen van een hogere bijdrage verschillen, maar moeten vooral worden gezocht in een relatief lage nulmeting bij aanvang van RUD Drenthe en/of een bedrijvenbestand met relatief zware (Categorie 4) en/of geprioriteerde bedrijven. Bovendien is er in scenario B, meer dan nu het geval is, oog voor de prioritaire onderwerpen, zoals 'bodemkwaliteit' en 'grondstromen'. Deze onderwerpen zijn in het project door de opdrachtgevers benoemd als Drentse Prioriteiten.

Op 5 maart pleitten enkele bestuurders voor een cafetariamodel, waarbij de Drentse Maat 1.0 de kwaliteitsbodem (het wettelijk minimum) representeert en waarboven de opdrachtgevers naar behoefte extra producten van RUD Drenthe afnemen. Dit model is niet overgenomen als advies. Dit model dient namelijk niet zozeer het collectief belang, als wel de belangen van de individuele opdrachtgevers. In dit model blijft er daardoor sprake van uiteenlopende uitvoeringsniveaus en daarmee van een ongelijk speelveld voor bedrijven. De grotere diversiteit komt de efficiency niet ten goede en zal ook de kans op misverstanden en fouten vergroten. Friciekosten die individuele opdrachtgevers veroorzaken door middel van een per periode sterk wisselende vraag, worden bovendien afgewenteld op het collectief: RUD Drenthe is immers geen flexibel adviesbureau dat los staat van de opdrachtgevers, maar een aan (arbeids)voorwaarden gebonden gemeenschappelijke regeling.

2. ***Vaststellen dat de uitvoering conform de Drentse Maat 1.0 jaarlijks wordt gemonitord en verantwoord en dat de Drentse Maat 1.0 na de jaren 2016 en 2017 wordt geëvalueerd.***

Jaarlijkse monitoring en verantwoording en evaluatie na twee jaar bieden de mogelijkheid om de uitvoering conform de Drentse Maat goed te volgen en zo nodig bij te sturen.

3. ***Vaststellen dat alle opdrachtgevers RUD Drenthe bekostigen volgens de methode, waarbij de bijdrage die met de Drentse Maat 1.0 is bepaald voor een bepaalde periode vastligt. Vaststellen dat de eerste periode voor deze bekostigingsmethode twee jaar bedraagt, te weten de jaren 2016 en 2017, met jaarlijkse monitoring en verantwoording en evaluatie na afloop.***

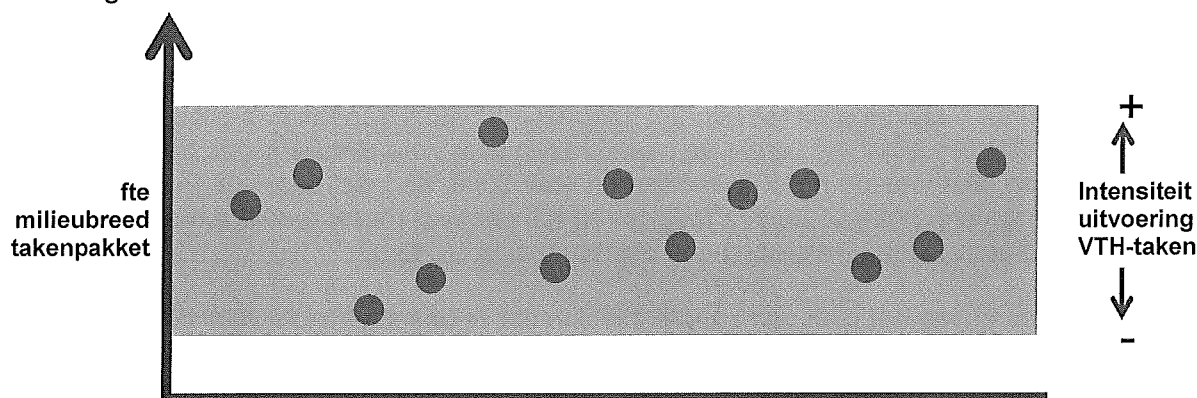
Deze bekostigingsmethode prikkelt RUD Drenthe vanaf de start van de Drentse Maat om in overleg met de bevoegde overheden professioneel te doen wat maatschappelijk nodig is, in plaats van te focussen op het leveren van (zoveel mogelijk) betaalde producten. Mee- en tegenvallers houdt RUD Drenthe binnen de totale begroting zelf in balans. Bovendien zijn de kosten per opdrachtgever vooraf zeker, wat leidt tot begrotingsstabiliteit. Starten met twee jaar is gekoppeld aan de voorgestelde evaluatie na twee jaar.

4. ***Instemmen met de ontwikkelopdracht voor RUD Drenthe en het Accounthouders-overleg om op projectmatige wijze gezamenlijk inzicht te scheppen in: (a) de omgevingseffecten/outcome die met de Drentse Maat worden beoogd en (b) de indicatoren om aan af te meten in hoeverre deze effecten zijn bereikt. De ontwikkelopdracht start met een projectplan dat gereed is voor besluitvorming ten tijde van de inwerkingtreding van de Drentse Maat 1.0 (1 januari 2016).***

Deze ontwikkelopdracht is een volgende stap om het risico- en outcomegericht werken te vervolmaken, volgend op de inwerkingtreding van de Drentse Maat 1.0.

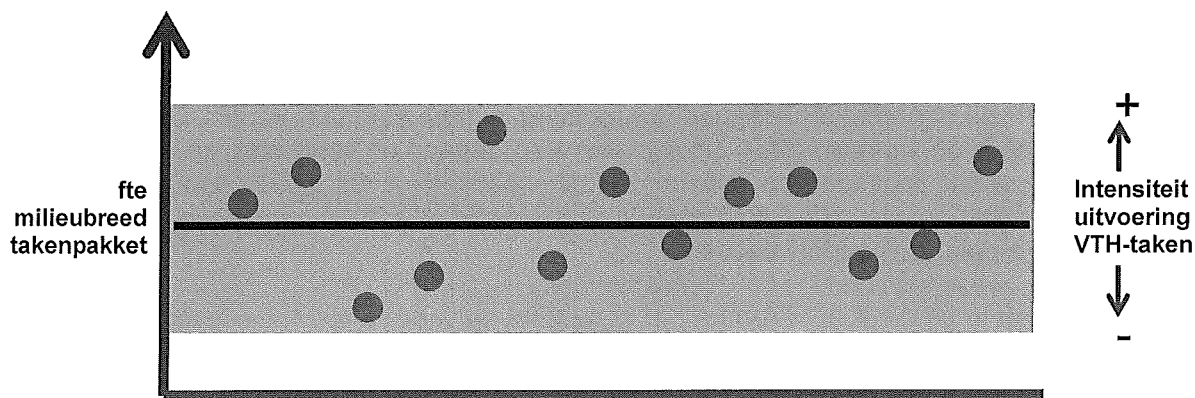
TOELICHTING

1. De twaalf Drentse gemeenten en de provincie Drenthe zijn opdrachtgevers en, door middel van een gemeenschappelijke regeling, samen eigenaar van RUD Drenthe. RUD Drenthe is op 1 januari 2014 officieel van start gegaan en voert voor de gemeenten en de provincie het zogenoemde 'milieubreed takenpakket' uit. Dit pakket omvat: alle milieuvergunningen, alle milieumeldingen, milieutoezicht en milieuhandhaving, alle bodemtaken en alle milieuspecialismen.
2. De inzet in fte die RUD Drenthe per gemeente en voor de provincie levert, is gedurende 2014 en 2015 gebaseerd op de inzet in fte die iedere gemeente en de provincie zelf op 1 januari 2012 (peildatum) op het milieubreed takenpakket pleegde, minus 10%. Omdat de gemeenten en de provincie het milieubreed takenpakket vóór 2014 elk op hun eigen manier uitvoerden, kent de uitvoering door RUD Drenthe in 2014 en 2015 een bandbreedte: intensiteit en frequentie verschillen, waardoor RUD Drenthe bijvoorbeeld hetzelfde soort bedrijven in de ene gemeente vaker inspecteert dan in de andere gemeente. Figuur 1 geeft een eenvoudige schematische weergave van de verschillende uitvoeringsniveaus in 2014 en 2015.



Figuur 1: 13 verschillende uitvoeringsniveaus in 2014 en 2015

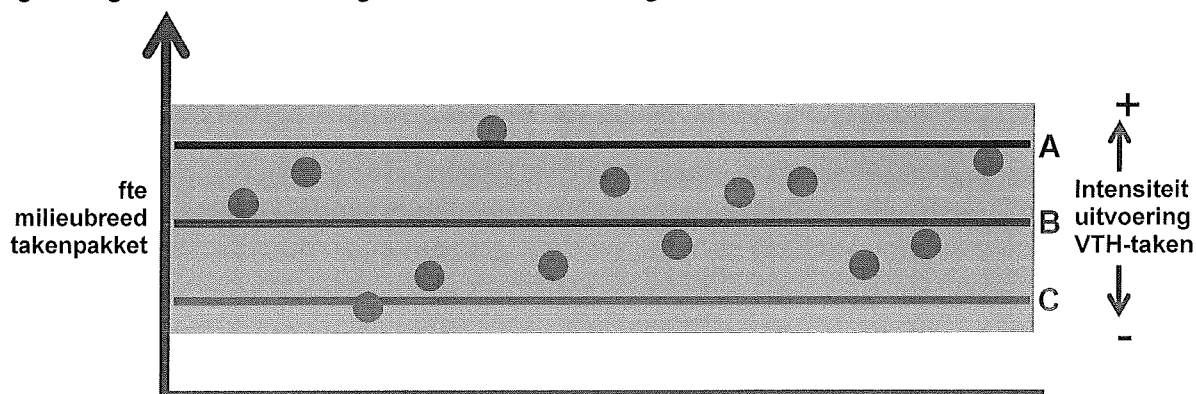
3. De gemeenten en de provincie hebben bij de start van RUD Drenthe bestuurlijk afgesproken dat zij zoveel mogelijk af willen van verschillen in de uitvoering, onder andere om bedrijven een gelijk speelveld te bieden en omdat RUD Drenthe dan efficiënter kan werken. Daarom hebben de gemeenten en de provincie bij de start van RUD Drenthe bestuurlijk besloten dat RUD Drenthe vanaf 1 januari 2016 gaat werken volgens een voor alle opdrachtgevers uniform minimaal uitvoeringsniveau, de zogenoemde 'Drentse Maat'. De Drentse Maat moet er verder voor zorgen dat RUD Drenthe niet onnodig zwaar wordt opgetuigd, maar is toegesneden op de Drentse milieuproblematiek. Tot slot moet de Drentse Maat dienen als middel om de huidige inputfinanciering (inbreng fte) om te zetten naar outputfinanciering, dat wil zeggen dat de gemeenten en de provincie per 1 januari 2016 betalen voor de uitvoering van de taken volgens het gezamenlijk in de Drentse Maat bepaalde kwaliteitsniveau, gericht op hun specifieke bedrijvenbestand en hun niet bedrijfsgebonden werklast (zoals bijvoorbeeld het toezicht op grondstromen). Figuur 2 geeft een eenvoudige schematische weergave van de Drentse Maat als uniform uitvoeringsniveau van RUD Drenthe voor alle gemeenten en de provincie.



Figuur 2: Eén uitvoeringsniveau met ingang van 2016, de Drentse Maat

4. Medio 2014 is het plan van aanpak voor het ontwikkelen van de Drentse Maat bestuurlijk vastgesteld. Het plan van aanpak gaat uit van een groeipad: per 2016 starten met een Drentse Maat 1.0 voor de taken die RUD Drenthe zonder uitzondering voor alle gemeenten en de provincie uitvoert, en de Drentse Maat in latere jaren zo nodig aanvullen met de taken voor specifieke gemeenten of specifiek de provincie. Wel in de nu voor besluitvorming voor te dragen Drentse Maat 1.0 zitten: vergunningverlening, toezicht en handhaving en meldingen en toezicht en handhaving bodemsanering en grondstromen. Niet in de Drentse Maat 1.0 zitten: de bodemtaken voor de provincie en de gemeente Emmen, alsmede de milieuspecialismen voor zover de inzet daarvan geen betrekking heeft op vergunningverlening, toezicht en handhaving (bijvoorbeeld advisering door milieuspecialisten bij wijziging van bestemmingsplannen).
5. Uitvoering van het plan van aanpak hield in dat er drie scenario's voor de Drentse Maat 1.0 zijn uitgewerkt. De scenario's verschillen van elkaar door te variëren in de kwaliteit waarmee RUD Drenthe zijn producten levert – qua intensiteit en frequentie – en de uren die hiervoor nodig zijn. De scenario's zijn in steekwoorden als volgt:
 - **Scenario A:** Hoge kwaliteit, hoog beschermingsniveau / laag risico, kleine kans op overtredingen en klachten.
 - **Scenario B:** Gemiddelde kwaliteit, gemiddeld beschermingsniveau / ingecalculeerde risico's, gemiddelde kans op overtredingen en klachten.
 - **Scenario C:** Minimale kwaliteit uitvoering, relatief laag beschermingsniveau / hoger risico, kans op meer overtredingen en klachten.

Figuur 3 geeft een eenvoudige schematische weergave van de scenario's A, B en C.



Figuur 3: Drie scenario's voor de Drentse Maat

6. De bedrijvenbestanden van de gemeenten en de provincie zijn zoveel mogelijk geactualiseerd. Voorts hebben de opdrachtgevers van RUD Drenthe bepaald welke bedrijven binnen deze bestanden meer en minder prioriteit hebben, de zogenoemde Drentse Prioriteiten. Vervolgens is een Excell model gebouwd waarmee de scenario's A, B en C zijn doorgerekend. De doorrekening geeft per scenario en per opdrachtgever inzicht in de uren van RUD Drenthe voor het leveren van Drentse Maat producten en, door vermenigvuldiging met het uurtarief, in de kosten van de Drentse Maat productie. In overleg met de opdrachtgevers is ook de niet Drentse Maat productie geraamd, om de totale bijdrage aan RUD Drenthe per opdrachtgever inzichtelijk te maken.
7. Na ambtelijke bespreking met de opdrachtgevers tekende zich een ambtelijke voorkeur voor scenario B af, omdat dit scenario is toegesneden op de Drentse milieuopgave en dit scenario de huidige uitvoeringspraktijk kwalitatief en kwantitatief (qua totaal aantal uren van RUD Drenthe) het dichtst benaderd. Scenario B leent zich daardoor goed als startpunt voor de Drentse Maat, gekoppeld aan jaarlijkse monitoring en verantwoording om de passendheid van scenario B te volgen.
8. Naast de ambtelijke voorkeur voor scenario B, werd de projectorganisatie gevraagd om uit bezuinigingsoogpunt een aantal extra scenario's uit te werken en door te rekenen. De extra scenario's die zijn uitgewerkt en doorgerekend zijn twee efficiencyscenario's en drie kwaliteitsverminderingsscenario's:
 - **Scenario B5%:** Scenario B maar met 5% minder uren voor het leveren van Drentse Maat producten.
 - **Scenario B10%:** Scenario B maar met 10% minder uren voor het leveren van Drentse Maat producten.
 - **Scenario X1:** Scenario B, maar (conform scenario C) geen vooroverleg bij vergunningaanvragen.
 - **Scenario X2:** Scenario B maar (conform scenario C) de meldingen grotendeels administratief afdoen zonder maatwerkvoorschriften.
 - **Scenario X3:** Scenario B maar (conform scenario C) het toezicht, net als voor de lichtste Categorie 1 bedrijven, ook voor Categorie 2 op basis van een piepsysteem.
9. **Scenario B met een extra taakstellende efficiencybezuiniging van 10%** is aanvullend naar voren gebracht tijdens het bestuurlijk overleg op 6 februari 2015. Het gaat hier om 10% 'overall', dus niet alleen voor Drentse Maat producten, wat het geval is bij het onder 8 genoemde scenario B10%. Onder voorwaarden acht de directeur van RUD Drenthe 10% extra taakstellende efficiencybezuiniging mogelijk.
10. Tijdens het bestuurlijk overleg over de Drentse Maat 1.0 op 6 februari 2015 in Assen, bleek de overgrote meerderheid van opdrachtgevers te opteren voor scenario B met een extra taakstellende efficiency bezuiniging van 10%. Een aantal opdrachtgevers sprak de behoefte uit aan een verdiepend bilateraal gesprek. Tot slot werden voor het volgende bestuurlijk overleg op 5 maart 2015 de volgende vragen voor nadere uitwerking gesteld:
 - Wat is de koppeling tussen de Drentse Maat en het streven om uiteindelijk risico- en outcomegericht te werken?
 - Hoe verhoudt de Drentse Maat zich tot de VTH-kwaliteitscriteria en het landelijk gangbare uitvoeringsniveau?
 - Hoe verhoudt de Drentse Maat zich tot wat wettelijk wordt vereist?
 - Wat zijn de voorwaarden aan de door RUD Drenthe geopperde 10% extra taakstellende efficiencybezuiniging?

. Bijlage 1 bevat de antwoorden op bovenstaande vragen. Bijlage 1 is mondeling toegelicht in het bestuurlijk overleg op 5 maart 2015.

11. Na de mondelinge toelichting op bijlage 1, zijn de 13 aanwezige bestuurders op 5 maart gevraagd naar hun mening over de scenario's voor de Drentse Maat 1.0. Het resultaat kan als volgt worden samengevat:

- 7 bestuurders spraken zich uit voor scenario B met een extra taakstellende efficiencybezuiniging van 10%. Omdat de helft van deze efficiencybezuiniging (5%) voorwaarden stelt die financiële gevolgen (kunnen) hebben voor de opdrachtgevers, drongen de betreffende bestuurders aan op een nadere verkenning van de manier waarop het beste aan deze voorwaarden kan worden voldaan.
- 2 bestuurders toonden een positieve grondhouding ten opzichte van scenario B, maar hadden de indruk dat er voor een aantal taken met scenario B te hoog wordt ingestoken en dat er verdere besparingsmogelijkheden zijn door onder andere de frequentie van controles te verminderen. Dit zou resulteren in een scenario B min. De betreffende bestuurders wilden niet naar scenario C, vanwege de nadelen en risico's die daar aan vastzitten en het op onderdelen niet voldoen aan de bedoeling van de wetgever.
- 4 bestuurders spraken zich uit voor scenario C, al dan niet met een nader in te vullen plus, gecombineerd met het door opdrachtgevers naar behoefte afnemen van meer producten.

12. De op 5 maart gevoerde discussie wijst op twee verschillende benaderingen van de Drentse Maat, wat voorts wordt geïllustreerd door de brief die de Gemeente Westerveld op 27 februari 2015 stuurde aan alle gemeenten en de provincie:

- I. De Drentse Maat is het uniform minimaal uitvoeringsniveau van RUD Drenthe voor alle bevoegde overheden, dat gezamenlijk wordt bepaald op basis van de Drentse milieupgave en de daarbinnen gestelde Drentse Prioriteiten. Minder afnemen kan niet; meer afnemen wel voor wie (op onderdelen) meer ambieert dan het gemeenschappelijk uitvoeringsniveau.
- II. De Drentse Maat is het uniform minimaal uitvoeringsniveau van RUD Drenthe voor alle bevoegde overheden dat overeenkomt met het wettelijk minimum, waar bovenop bevoegde overheden naar behoefte extra producten kunnen afnemen.

Het project dat in het afgelopen jaar is uitgevoerd had betrekking op een Drentse Maat conform benadering I. Aangestuurd door de Raad van Opdrachtgevers hebben de accounthouders en RUD Drenthe met externe ondersteuning een bestuurlijk vastgesteld plan van aanpak uitgevoerd dat achtereenvolgens voorzag in: (a) het gezamenlijk bepalen van de Drentse milieupgave, (b) het gezamenlijk bepalen van de Drentse Prioriteiten, (c) het actualiseren van de bedrijvenbestanden en (d) het uitwerken en met een speciaal daarvoor ontwikkeld Excell model doorrekenen van verschillende scenario's voor de Drentse Maat. Een belangrijke reden om het project Drentse Maat zo uit te voeren is dat deze benadering spoort met wat op grond van de landelijke VTH-kwaliteitscriteria van bevoegde overheden en uitvoeringsdiensten wordt verwacht: een cyclisch beleids- en uitvoeringsproces conform de BIG-8 (zie de figuur en toelichting in bijlage 1).

Voor een Drentse Maat conform benaderingswijze II had het analyseren van het wettelijk minimum volstaan, zoals dat tussen de bestuurlijke overleggen van 6 februari en 5 maart 2015 is gedaan om te laten zien hoe de verschillende scenario's zich verhouden tot wat wettelijk vereist wordt (zie bijlage 1). Van alle scenario's past scenario C het beste bij benaderingswijze II, alhoewel scenario C niet hetzelfde is als het wettelijk minimum!

13. Thans zijn de benaderingen I en II actueel. Om de bestuurlijke discussie en besluitvorming over de Drentse Maat te ondersteunen worden dienaangaande de volgende gezichtspunten in overweging gegeven, mede gebaseerd op de bestuurlijke discussie van 5 maart 2015:

- Benadering I leidt tot een gemeenschappelijk uitvoeringsniveau. Dit biedt Drentse bedrijven een gelijk speelveld. Dit geeft tevens houvast aan RUD Drenthe voor een planbare bedrijfsvoering. Een bedrijfsvoering waarin bovendien op efficiencyvoordelen kan worden gestuurd, omdat RUD Drenthe meer kan gaan werken met gestandaardiseerde aanpakken. Afgezien van scenario A, zijn de totale kosten van RUD Drenthe in alle scenario's dan ook beduidend lager dan de huidige totale kosten. Wel veranderen de bijdragen van de opdrachtgevers aan de totale kosten verhoudingsgewijs: in de meeste scenario's zijn er opdrachtgevers die minder en opdrachtgevers die meer gaan betalen. De redenen van een hogere bijdrage verschillen per opdrachtgever, maar moeten vooral worden gezocht in een relatief lage nulmeting bij aanvang van RUD Drenthe en/of een bedrijvenbestand met relatief zware (Categorie 4) en/of geprioriteerde bedrijven. Bovendien is er in de scenario's voor de Drentse Maat, meer dan nu het geval is, oog voor de onderwerpen 'bodempkwaliteit' en 'grondstromen'. Deze onderwerpen zijn in het project door de opdrachtgevers benoemd als Drentse Prioriteiten.
- Benadering II is een cafetariamodel met keuzevrijheid voor de opdrachtgevers. De kwaliteitsbodem is gedefinieerd (wettelijk minimum), maar bevoegde overheden kunnen het moeilijk daarbij laten en zullen in verschillende mate extra producten van RUD Drenthe afnemen. Hierdoor blijven de huidige uiteenlopende uitvoeringsniveaus in feite bestaan, en daarmee het ongelijke speelveld voor bedrijven. De grotere diversiteit komt de efficiency niet ten goede en zal ook de kans op misverstanden en fouten vergroten. Friciekosten die individuele opdrachtgevers veroorzaken door middel van een per periode sterk wisselende vraag, worden bovendien afgewenteld op het collectief: RUD Drenthe is immers geen flexibel adviesbureau dat los staat van de opdrachtgevers, maar een aan (arbeids)voorwaarden gebonden gemeenschappelijke regeling.

14. Op grond van de punten 1 tot en met 13 wordt geadviseerd om uit te gaan van benadering I. Benadering I komt overeen met hoe er in het afgelopen jaar aan de Drentse Maat is gewerkt en is in het voordeel van het collectief. Benadering II wijkt sterk af van hoe er in het afgelopen jaar aan de Drentse Maat is gewerkt en is vooral gericht op de belangen van de individuele opdrachtgevers.

Binnen benadering I wordt geadviseerd om te kiezen voor scenario B met een extra taakstellende efficiencybezuiniging van 10%. Scenario B is sober en doelmatig, vanwege de ingecalculerde risico's die worden genomen aan de hand van de Drentse milieupgave en prioriteiten die in het project door de opdrachtgevers zijn bepaald. En scenario B blijft zonder discussie binnen de wet en de bedoeling van de wetgever. De zichtbare bezuiniging die de opdrachtgevers wensen kan beter worden bereikt door scenario B te combineren met een 10% taakstellende efficiencybezuiniging, dan door te kiezen voor kwaliteitsvermindering via het op onderdelen verlagen van de kwaliteit van scenario B (scenario's X1, X2 en X3) of via scenario C. Deze scenario's zoeken namelijk de grenzen van de wet op, gaan op onderdelen voorbij aan de bedoeling van de wetgever, zijn daardoor gevoelig voor interbestuurlijk toezicht en kennen aanzienlijke nadelen en risico's voor de bevoegde overheden. Via jaarlijkse monitoring en verantwoording en periodieke evaluatie kunnen de opdrachtgevers het functioneren van de Drentse Maat 1.0 volgen. Geadviseerd wordt om voor het eerst te evalueren na de jaren 2016 en 2017.

15. Geadviseerd wordt dat alle opdrachtgevers RUD Drenthe bekostigen volgens de methode, waarbij de bijdrage die met de Drentse Maat 1.0 is bepaald voor een bepaalde periode vastligt. Geadviseerd wordt om de eerste periode voor deze bekostigingsmethode voorshands te beperken tot twee jaar, te weten de jaren 2016 en 2017, met jaarlijkse monitoring en verantwoording en evaluatie na afloop. Deze bekostigingsmethode prikkelt RUD Drenthe vanaf de start van de Drentse Maat om in overleg met de bevoegde overheden professioneel te doen wat maatschappelijk nodig is, in plaats van te focussen op het leveren van (zoveel mogelijk) betaalde producten. Mee- en tegenvallers houdt RUD Drenthe binnen de totale begroting zelf in balans. Bovendien zijn de kosten per opdrachtgever vooraf zeker, wat leidt tot begrotingsstabiliteit. Starten met twee jaar is gekoppeld aan de voorgestelde evaluatie na twee jaar.
16. Tot slot is de Drentse Maat 1.0 een tussenstap op weg naar volledig risico- en outcome-gericht werken. Na invoering van de Drentse Maat 1.0 is een volgende stap om daar te komen het gezamenlijk bepalen van: (a) de omgevingseffecten/outcome die met de Drentse Maat worden beoogd en (b) de indicatoren om aan af te meten in hoeverre deze effecten zijn bereikt. Voorgesteld wordt om dit projectmatig aan te pakken en ten tijde van de inwerkingtreding van de Drentse Maat 1.0 (1 januari 2016) te besluiten over een projectplan dat in 2016 wordt uitgevoerd. Hier ligt een ontwikkelopdracht voor RUD Drenthe en het Accounthoudersoverleg, waarin de ambtelijk opdrachtgevers zijn verenigd. De resultaten van de effectmeting kunnen te zijner tijd worden gebruikt om te beoordelen of het voor de Drentse Maat 1.0 gekozen kwaliteitsniveau van uitvoering door RUD Drenthe passend is of bijsturing behoeft.

Besluit:

- voorzitter rvo concludeert dat meerderheid voor scenario B en 10% efficiëntiehorning is.
- voorzitter db constateert dat de leden van het db streven naar een voorstel dat draagvlak heeft onder alle leden.

Besluit:

1. de rvo krijgt de opdracht om een compromis voorstel op te stellen.

2.

Bijlage 1 – Antwoorden op de bestuurlijke vragen van 6 februari 2015

Wat is de koppeling tussen de Drentse Maat en het streven om uiteindelijk risico- en outcomegericht te werken?

1. De Drentse Maat 1.0 is een belangrijke stap in het groeiproces van de bevoegde overheden en RUD Drenthe van taakgericht werken met inputfinanciering naar outputfinanciering en risico- en outcomegericht werken. De methode waarop de Drentse Maat productie per 1 januari 2016 wordt bekostigd kan dit verder versterken. Dit wordt onderstaand toegelicht.

2014 en 2015 - Taakgericht werken met inputfinanciering

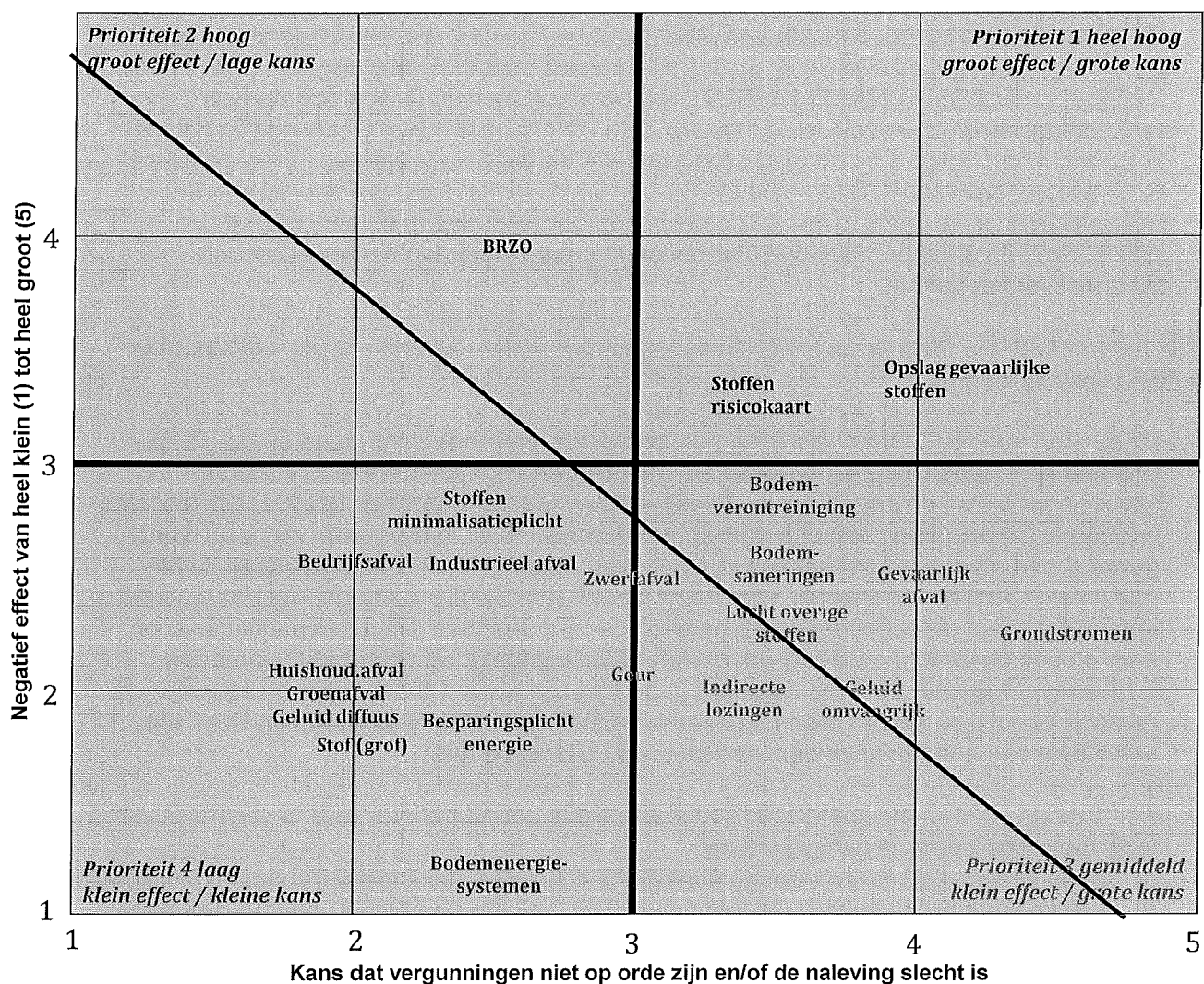
2. RUD Drenthe is op 1 januari 2014 van start gegaan en functioneert gedurende 2014 en 2015 input gefinancierd: de inzet van RUD Drenthe is de inzet in fte die de bevoegde overheden zelf op 1 januari 2012 op het milieubreed takenpakket pleegden, minus 10%. De inputfinanciering betekent dat RUD Drenthe in 2014 en 2015 nog voornamelijk taakgericht werkt: als een bevoegd gezag 2 fte voor het milieubreed takenpakket heeft ingebracht, dan krijgt dat bevoegd gezag in 2014 en 2015 voor 2 fte aan uren geleverd. Kortom: de inzet van RUD Drenthe in 2014 en 2015 is niet direct gekoppeld aan de milieupgave en de ambitie van het betreffende bevoegd gezag dienaangaande; in plaats daarvan staat centraal wat een bevoegd gezag in fte aan het milieubreed takenpakket besteedde.

Per 1 januari 2016 – Over op outputfinanciering en het maken van een begin met risico- en outcomegericht werken

3. Bij de start van RUD Drenthe hebben de bevoegde overheden afgesproken dat RUD Drenthe per 1 januari 2016 gaat werken volgens een voor alle overheden uniform uitvoeringsniveau, de zogenoemde Drentse Maat. Dit bevordert een gelijk speelveld voor bedrijven. Dit bevordert ook een efficiënt opererende RUD, omdat waar mogelijk wordt gewerkt met standaard aanpakken in plaats van maatwerk per bevoegd gezag. Daarnaast moet de Drentse Maat er voor zorgen dat RUD Drenthe niet onnodig zwaar wordt opgetuigd, maar is toegesneden op de Drentse milieupgave. Dit qua kwantitatieve en kwalitatieve bezetting, alsmede wat betreft de financiering: de bevoegde overheden betalen per 1 januari 2016 conform het in de Drentse Maat 1.0 bepaalde niveau voor de levering van producten en diensten aan hun specifieke bedrijvenbestand en voor hun specifieke niet bedrijfsgebonden werklust (o.a. grondstromen).
4. Per 1 januari 2016 functioneert RUD Drenthe aldus output gefinancierd: de bijdrage van ieder bevoegd gezag is gebaseerd op:
 - a) diens specifieke bedrijvenbestand en diens specifieke niet bedrijfsgebonden werklust;
 - b) hoe vaak de producten en diensten van RUD Drenthe daarbinnen naar verwachting voorkomen;
 - c) het kwaliteitsniveau van deze producten conform het met de Drentse Maat 1.0 bepaalde niveau (in casu het scenario dat voor de Drentse Maat gekozen is);
 - d) de uren die RUD Drenthe nodig heeft om de betreffende producten van de betreffende kwaliteit te leveren.
5. Bij het ontwikkelen van de Drentse Maat 1.0 is een begin gemaakt met het koppelen van de outputfinanciering van RUD Drenthe aan risico- en outcomegericht werken. Dit is gedaan door in enkele workshops met de bevoegde overheden de zogenoemde Drentse Prioriteiten te bepalen. Gezamenlijke risico-inschattingen op basis van 'kans x effect' hebben geleid tot prioritaire thema's (zie tekstkader Drentse Prioriteiten). Deze thema's zijn vervolgens verwerkt in de Drentse Maat 1.0, door de betreffende bedrijven of

activiteiten zwaarder te laten meewegen c.q. intensiever aandacht te geven bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Kort gezegd betekent dit dat bij invoering van de Drentse Maat 1.0 niet alleen het aantal bedrijven/activiteiten per bevoegd gezag bepalend is voor de bijdrage aan RUD Drenthe, maar ook het type bedrijven/activiteiten en de mate waarin er al dan niet sprake is van Drentse Prioriteiten. De Drentse Maat 1.0 is gebaseerd op de huidige inrichtingbestanden. Verwacht wordt dat er tijdens de uitvoering en bij verdere screening noodzakelijke wijzigingen van de inrichtingbestanden naar voren zullen komen. Deze wijzigingen kunnen gevolgen hebben voor de output van RUD Drenthe per opdrachtgever en zullen daarom jaarlijkse gemonitord en verantwoord worden.

Tekstkader Drentse Prioriteiten



Bepaling Drentse Prioriteiten

Op basis van het met de opdrachtgevers opgestelde 'kans x effect kwadrant' zijn de volgende thema's als Drentse Prioriteiten onderscheiden: BRZO+ inrichtingen, inrichtingen met stoffen genoemd op de risicokaart, opslag van gevaarlijke stoffen, bodemverontreiniging, bodemsaneringen, gevaarlijk afval, grondstromen, luchtmissies overige stoffen en risicovolle bedrijven.

De verwerking van de Drentse Prioriteiten in de scenarioberekeningen

De Drentse Prioriteiten zijn geconcretiseerd en op bedrijfsniveau gelabeld in de inrichtingbestanden van de opdrachtgevers. De inrichtingbestanden inclusief deze labelling vormen een belangrijke basis van het rekenmodel voor de Drentse Maat 1.0. Bodemsaneringen, bodemverontreiniging en grondstromen zijn thema's die voor een belangrijk deel niet gekoppeld zijn aan vergunningverlening en toezicht bij inrichtingen. In het rekenmodel is daarom naar een andere wijze gezocht om deze Drentse Prioriteiten tot uitdrukking te laten komen. Op basis van analyse bleek bij een aantal gemeenten de inzet voor bodemtaken duidelijk lager dan bij vergelijkbare gemeenten. Dit is op basis van een bij bodem en grondstromen verwachte inzet naar aanleiding van de bestempeling tot Drentse Prioriteit naar boven bijgesteld.

2016 en verder – Het versterken van het risico- en outcomegericht werken en het evalueren en zonodig bijstellen van de Drentse Maat 1.0

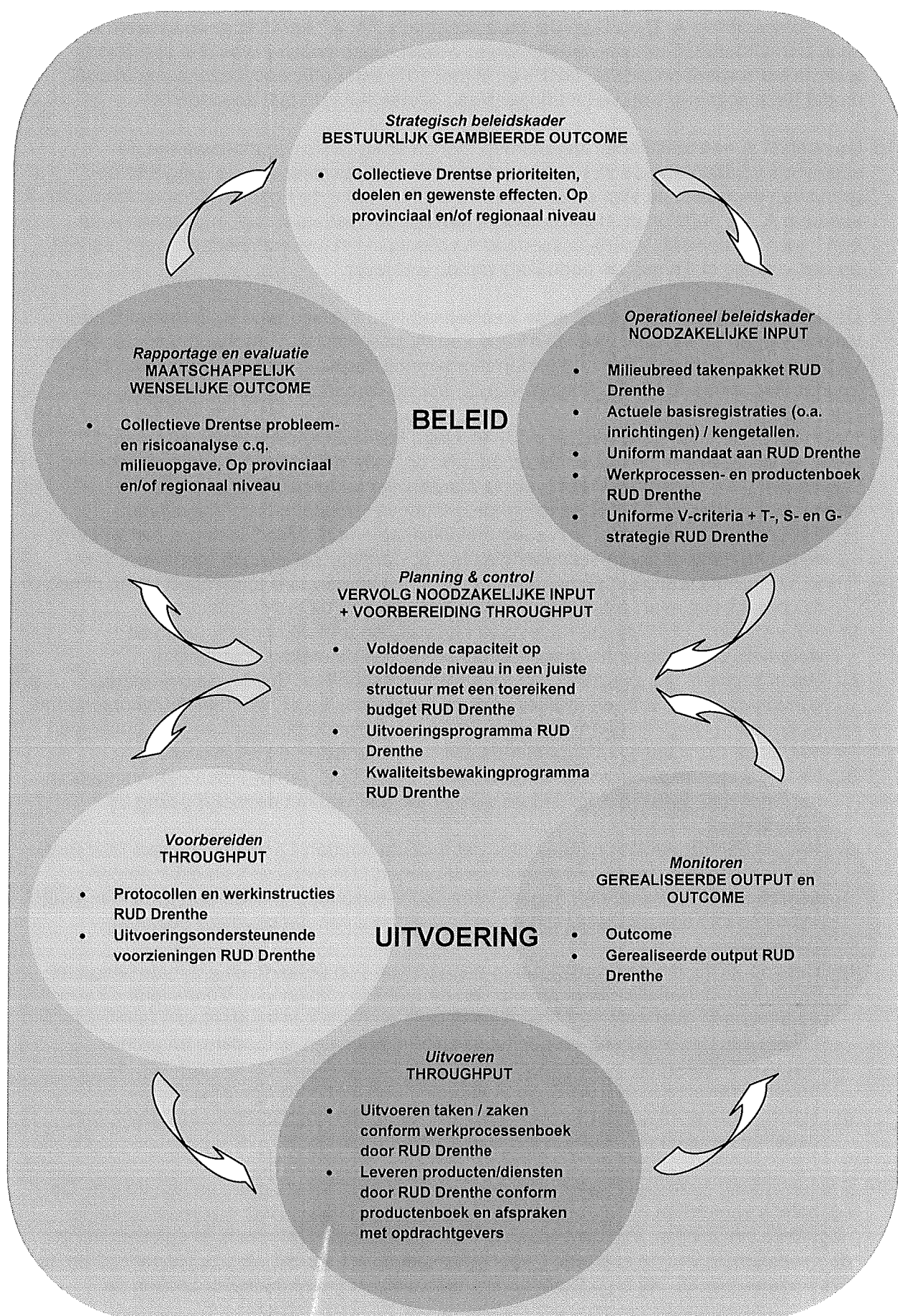
6. De Drentse Maat 1.0 zorgt ervoor dat de financiële bijdrage van ieder bevoegd gezag is gebaseerd op de specifieke output van RUD Drenthe. Dit zegt nog weinig over of de uitvoering door RUD Drenthe en de resultaten daarvan (bijvoorbeeld aantallen inspecties en sancties) leiden tot de omgevingseffecten (outcome) die de bevoegde overheden wensen, zoals bijvoorbeeld 'een hoog nalevingsniveau' of 'een breed gevoel dat de leefomgeving gezond, veilig en schoon is'.
7. Na invoering van de Drentse Maat 1.0 is een volgende stap naar risico- en outcomegericht werken dan ook het gezamenlijk bepalen van: (a) de omgevingseffecten/outcome die met de Drentse Maat worden beoogd en (b) de indicatoren om aan af te meten in hoeverre deze effecten zijn bereikt. Voorgesteld wordt om dit projectmatig aan te pakken en ten tijde van de inwerkingtreding van de Drentse Maat 1.0 (1 januari 2016) te besluiten over een projectplan dat in 2016 wordt uitgevoerd. Hier ligt een ontwikkelopdracht voor RUD Drenthe en het Accounthoudersoverleg, waarin de ambtelijk opdrachtgevers zijn verenigd. De resultaten van de effectmeting kunnen te zijner tijd worden gebruikt om te beoordelen of het voor de Drentse Maat 1.0 gekozen kwaliteitsniveau van uitvoering door RUD Drenthe passend is of bijsturing behoeft.

Voorkeur bekostigingsmethode Drentse Maat 1.0 per 1 januari 2016

8. Er zijn in principe twee bekostigingsmethoden voor het vanaf 2016 financieel afrekenen van de Drentse Maat 1.0 productie van RUD Drenthe, te weten:
 - a) Na ieder jaar precies afrekenen op basis van daadwerkelijke output (aantallen).
 - b) Het met de Drentse Maat 1.0 bepaalde budget voor een bepaalde periode vastleggen.
9. Vanwege het gewenste groeiproces naar risico- en outcomegericht werken heeft bekostigingsmethode b) de voorkeur. Die methode prikkelt RUD Drenthe vanaf de start van de Drentse Maat om in overleg met de bevoegde overheden professioneel te doen wat maatschappelijk nodig is, in plaats van te focussen op het leveren van (zoveel mogelijk) betaalde producten. Mee- en tegenvallers moet RUD Drenthe binnen de totale begroting zelf in balans houden. Voordeel van bekostigingsmethode b is bovendien dat de kosten per opdrachtgever vooraf zeker zijn, wat leidt tot begrotingsstabiliteit over de jaren heen.
10. Gelet op de start die per 2016 met de Drentse Maat wordt gemaakt, wordt voorgesteld om de eerste periode waarin met bekostigingsmethode b) wordt gewerkt relatief kort te houden en vast te stellen op twee jaar (de jaren 2016 en 2017) met jaarlijkse monitoring en verantwoording.
11. Bekostigingsmethode a) is vanwege het gewenste groeiproces naar risico- en outcomegericht werken af te raden. Methode a) bevat geen ingebouwde prikkel voor RUD Drenthe om outcomegericht en efficiënt te werken en mee- en tegenvallers zelf in balans te brengen. Bij methode a) loont het voor RUD Drenthe om te focussen op een zo groot mogelijke productie, los van de vraag of deze productie maatschappelijk gezien wenselijk is. Voorts komen tegenvallers ieder jaar ten laste van de opdrachtgever(s) die het betreft (bijv. meer oprichtingsvergunningen dan voorzien). Dat de kosten per jaar zullen verschillen, vanwege qua afname niet te voorspellen producten als oprichtingsvergunningen, brengt bij methode a) bovendien begrotingsinstabiliteit met zich mee voor de bevoegde overheden en RUD Drenthe. Ook frictiekosten die hiervan het gevolg zijn, komen ten laste van de bevoegde overheden / eigenaren van RUD Drenthe.

Hoe verhoudt de Drentse Maat zich tot de VTH-kwaliteitscriteria en het landelijk gangbare uitvoeringsniveau?

12. Het Drentse groeiproces, via invoering van de Drentse Maat 1.0 naar risico- en outcome-gericht werken, past naadloos in de ontwikkeling die landelijk gezien van bevoegde overheden en omgevingsdiensten wordt verwacht, te weten toewerken naar een situatie die voldoet aan de VTH-kwaliteitscriteria. Voldoen aan de VTH-kwaliteitscriteria betekent twee dingen:
- a) Beschikken over de vereiste kritische massa voor de uitvoering van vergunning-verlening, toezicht en handhaving. De VTH-kwaliteitscriteria definiëren de minimale kwaliteit in termen van deskundigheids- en ervaringseisen aan het personeel dat de VTH-taken uitvoert.
 - b) Het hanteren van een op elkaar afgestemd cyclisch beleids- en uitvoeringsproces waarin de bevoegde overheden en de omgevingsdienst elk hun eigen rol vervullen:
 - De bevoegde overheden moeten overeenstemming bereiken over: (a) de aard en omvang van de milieupogave, (b) wat zij dienaangaande willen bereiken en (c) welk kwaliteitsniveau van uitvoering door de omgevingsdienst daarbij passend is. Met het bepalen van de Drentse Maat 1.0 geven de bevoegde overheden hier invulling aan.
 - De omgevingsdienst moet, conform het ambitieniveau van de bevoegde overheden, de organisatie op passende wijze inrichten, de uitvoering van de VTH-taken verzorgen en de gerealiseerde output en effecten daarvan (outcome) monitoren en verantwoorden.
- Het afgestemde cyclisch beleids- en uitvoeringsproces wordt verbeeldt door de zogenoemde BIG-8 (zie figuur BIG-8 hierna).
13. Met de Drentse Maat 1.0 zetten de Drentse overheden en RUD Drenthe dus een belangrijke stap naar een sluitende BIG-8 en het voldoen aan de VTH-kwaliteitscriteria. Van het daadwerkelijk sluiten van de BIG-8 is sprake, als de onder 6 en 7 beschreven versterking van risico- en outcomegericht werken en het naar aanleiding daarvan evalueren van de Drentse Maat 1.0 zijn beslag heeft gekregen.
14. Op 12 februari 2015 was er een ambtelijk IPO overleg waar alle provinciale opdrachtgevers lid van zijn. Vanuit Drenthe is in dit overleg de vraag gesteld, of er omgevingsdiensten zijn die met een eenduidig en door alle partners gedeeld ambitieniveau de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uitvoeren. Uit de antwoorden bleek dat dit alleen voor wat betreft de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid het geval is (met dien verstande dat er voor provinciale inrichtingen andere ambities gelden dan voor gemeentelijke inrichtingen) en dat er voor één omgevingsdienst in Noord-Brabant wordt gewerkt aan een uniform uitvoeringsniveau. Dit betekent dat de opdrachtgevers van RUD Drenthe op dit moment voorop lopen in het werken aan één uniform uitvoeringsniveau voor zowel de provinciale als de gemeentelijke inrichtingen. Daarom is op dit moment niet te zeggen hoe de ontwikkelde Drentse Maat 1.0 zich verhoudt tot het landelijk gangbare uitvoeringsniveau. Wel is er meer te zeggen over hoe de Drentse Maat zich verhoudt tot de maatstaf die voor iedereen geldt, te weten: wat wordt wettelijk vereist? Dat is de vraag die hierna wordt beantwoord.



Hoe verhoudt de Drentse Maat zich tot wat wettelijk wordt vereist?

15. Voor de scenario's A, B en C en de extra scenario's X1, X2 en X3 is geanalyseerd hoe deze zich verhouden tot wat wettelijk wordt vereist. Deze analyse was niet apart nodig voor de extra scenario's B5%, B10% en B met 10% extra efficiencybezuiniging overall, omdat deze scenario's qua uitvoeringsniveau overeenkomen met scenario B.
16. Na punt 21 is een tekstkader opgenomen met de analyse van de mate waarin de scenario's voldoen aan de wettelijke vereisten en de bedoeling van de wetgever op grond van de Wabo, de Wm en de Wbb. De analyse toont de hoge kwaliteitsambitie van scenario A. De nadelen en risico's voor de bevoegde overheden zijn in scenario A tot een minimum beperkt. Voorts is scenario A volledig in lijn met wat wettelijk wordt vereist en ook volledig in lijn met de bedoeling van de wetgever.
17. De analyse illustreert de gemiddelde kwaliteitsambitie van scenario B. Scenario B kent weloverwogen en ingecalculeerde nadelen en risico's waar dit verantwoord is, genomen vanuit de door de bevoegde overheden benoemde Drentse Prioriteiten. Scenario B blijft zonder discussie binnen de grenzen van de wet en de bedoeling van de wetgever.
18. De analyse toont tot slot dat scenario C een lage kwaliteitsambitie heeft. Scenario C zoekt de grenzen van de wet soms op en gaat op onderdelen voorbij aan de bedoeling van de wetgever. Scenario C kent voorts aanzienlijke nadelen en risico's voor de bevoegde overheden. Vooral de volgende punten van scenario C zijn opvallend:
 - a) Het volledig afzien van vooroverleg met initiatiefnemers. Vooroverleg is niet wettelijk verplicht, maar er compleet vanaf zien is niet klantvriendelijk, leidt tot nawerk voor RUD Drenthe vanwege niet ontvankelijke of niet vergunbare aanvragen en heeft het risico dat initiatieven suboptimaal worden ingepast in de leefomgeving.
 - b) Het voor circa 85% van de meldingen niet voldoen aan de bedoeling van de wetgever, dat er een inhoudelijke beoordeling van de melding plaatsvindt.
 - c) Het in beginsel niet opstellen van maatwerkvoorschriften. Bevoegde overheden kunnen daardoor voor onderzoekskosten opdraaien, die zij via maatwerkvoorschriften bij het bedrijf hadden kunnen leggen. Zonder maatwerkvoorschriften is er bovendien het risico dat initiatieven suboptimaal worden ingepast in de leefomgeving.
 - d) De beperkte actualisatie van vergunningen. Dit leidt tot verouderde vergunningen en het risico van aansprakelijkheid en verwijtbaarheid van het bevoegd gezag bij calamiteiten.
 - e) Het minder frequent en minder intensief toezicht houden bij bedrijven, waardoor 85% van de bedrijven niet of nauwelijks wordt bezocht. Dit werkt een slechter naleefgedrag in de hand met een hogere kans op milieuschade en klachten. Ook hier geldt het risico van aansprakelijkheid en verwijtbaarheid van het bevoegd gezag bij calamiteiten.
 - f) Het voor 90% van de grondstromen niet voldoen aan de bedoeling van de wetgever, dat er een inhoudelijke beoordeling van de melding plaatsvindt. Voorts leidt dit voor de bevoegde overheden tot financiële risico's en risico's in de sfeer van (strafrechtelijke) aansprakelijkheid, en ook tot een verhoogd risico op bodem- en grondwaterverontreiniging en het na verloop van tijd onbetrouwbaar worden van de bodemkwaliteitskaarten die in de afgelopen jaren met zorg zijn ontwikkeld.
 - g) Het op slechts 35% van de meldingen grondstromen uitoefenen van toezicht, met dezelfde nadelen en risico's als hiervoor onder f) genoemd.
19. Samenvattend overschrijdt geen van de scenario's expliciet de grenzen van de wet. De scenario's verschillen in de mate waarin zij de grenzen van de wet opzoeken en/of in negatieve zin afwijken van de bedoeling van de wetgever. Daarom is er ook verschil in de gevoeligheid van de scenario's voor interbestuurlijk toezicht. Vooral scenario C en de extra scenario's X1, X2 en X3 (vooral als deze worden gecombineerd) zoeken de

wettelijke grenzen op, wijken op onderdelen af van de bedoeling van de wetgever, zijn daardoor gevoelig voor interbestuurlijk toezicht en brengen nadelen en risico's voor de bevoegde overheden met zich mee.

20. Voorgaand punt onderstreept, dat de voorkeur die een meerderheid van bestuurders op 6 februari 2015 heeft uitgesproken voor scenario B met een taakstellende efficiency bezuiniging van 10%, een beter alternatief is dan bezuinigen door middel van kwaliteitsvermindering via de scenario's C of X1, X2 en X3. Want met scenario B wordt en zonder discussie aan (de bedoeling van) de wet voldaan en er wordt een duidelijke bezuiniging door middel van efficiencymaatregelen gerealiseerd.

21. In de punten 1 tot en met 20 van deze bijlage zijn vragen van bestuurders over de (scenario's voor de) Drentse Maat 1.0 behandeld. Als de opdrachtgevers tegemoet willen en kunnen komen aan de voorwaarden die de 10% efficiency bezuiniging aan hen stelt (zie hierna, vanaf punt 22), onderbouwen de punten 1 tot en met 20 van deze bijlage de principevoorkeur die de bestuurders op 6 februari 2015 in meerderheid voor scenario B met 10% efficiency bezuiniging hebben uitgesproken. Want scenario B is sober en doelmatig, vanwege de ingecalculeerde risico's die worden genomen aan de hand van de Drentse milieuopgave en prioriteiten die samen met de opdrachtgevers zijn bepaald. En scenario B blijft zonder discussie binnen de wet en de bedoeling van de wetgever. Scenario B is een weloverwogen start met een uitvoeringsniveau waarbij Drenthe noch het beste jongetje van de klas is (want niet passend bij de Drentse milieuopgave en daardoor onnodig duur) noch de uiterste kwaliteitsbodem opzoekt (want teveel risico's). Via jaarlijkse monitoring en verantwoording en periodieke evaluatie, voor het eerst na twee jaar, kunnen de opdrachtgevers het functioneren van de Drentse Maat 1.0 volgen.

Tekstkader De scenario's voor de Drentse Maat en de wettelijke vereisten

Vooroverleg bij aanvragen milieudeel vergunningaanvraag

Scenario A	Gemiddeld 4 x vooroverleg per aanvraag
Scenario B	Gemiddeld 2 x vooroverleg per aanvraag
Scenario C	Geen vooroverleg
Scenario X1	Idem scenario C

Het vooroverleg is geen wettelijke verplichting; alle scenario's voldoen aan de wet. Wel zijn er duidelijke risico's en nadelen aan het in scenario C en X1 compleet afzien van vooroverleg: het is niet klantvriendelijk richting bedrijven, RUD Drenthe zal worden geconfronteerd met nawerk door niet ontvankelijke/vergunbare aanvragen en initiatieven zullen vaker suboptimaal worden ingepast dan in het geval RUD Drenthe in het vooroverleg kan aangeven wat voor de overheid van belang is.

Beoordelen van meldingen

Scenario A	Iedere melding inhoudelijk beoordelen
Scenario B	Iedere melding inhoudelijk beoordelen
Scenario C	Alleen inhoudelijk beoordelen bij inrichtingen die vallen onder de Drentse Prioriteiten (ca. 15%), overige meldingen (ca. 85%) administratief afhandelen (wel ontvankelijkheidstoets)
Scenario X2	Idem scenario C

Iedere melding beoordelen op volledigheid is een wettelijke plicht; alle scenario's voldoen hieraan. Dat het de bedoeling is dat een melding ook inhoudelijk wordt beoordeeld volgt uit:

- de systematiek van het Activiteitenbesluit, de Wet milieubeheer en de Wabo en uit de eisen van behoorlijk bestuur: niet inhoudelijk op een melding reageren betekent het signaal dat de melder de gemelde activiteit kan starten, terwijl later wellicht blijkt dat dit niet mogelijk is, omdat er toch een vergunning vereist is;
- het Activiteitenbesluit dat zegt dat er in bepaalde gevallen aanvullend onderzoek moet worden gedaan (bijvoorbeeld akoestisch onderzoek of geuronderzoek); of dit nodig is kan alleen worden beoordeeld door meldingen inhoudelijk te beoordelen;

- c. Het feit dat het bestuursorgaan dat een melding ontvangt waarvoor een ander bestuursorgaan mede bevoegd is, de melding onverwijld dient door te sturen naar dat andere bestuursorgaan. Ook dit vergt beoordeling.

Alleen de scenario's A en B voldoen volkomen aan het bovenstaande. De scenario's C en X2 voldoen voor ca. 85% van de meldingen niet aan de bedoeling dat deze inhoudelijk worden beoordeeld omwille van voornoemde aspecten a) en b). Aspect c) is binnen de scenario's C en X2 te regelen, gekoppeld aan de administratieve afhandeling die altijd plaatsvindt.

Maatwerkvoorschriften

<i>Scenario A</i>	<i>Indien maatwerkvoorschriften leiden tot een beter passende situatie voor ondernemer en/of omgeving dan op basis van het Activiteitenbesluit; bij 10% van de meldingen maatwerkvoorschriften</i>
<i>Scenario B</i>	<i>Alleen bij meldingen van inrichtingen die vallen onder de Drentse Prioriteiten; bij 3% van de meldingen maatwerkvoorschriften</i>
<i>Scenario C</i>	<i>In beginsel geen maatwerkvoorschriften, tenzij noodzaak blijkt vanuit toezicht; bij 1% van de meldingen maatwerkvoorschriften</i>
<i>Scenario X2</i>	<i>Idem scenario C</i>

Als een bedrijf een verzoek om maatwerkvoorschriften indient, is het bevoegd gezag c.q. de Omgevingsdienst verplicht daarop een besluit te nemen. Deze verplichting geldt in alle scenario's en is daarbinnen geen onderscheidend criterium, met andere woorden: alle scenario's voldoen hieraan.

Het ambtshalve stellen van maatwerkvoorschriften is geen wettelijke plicht. Wel zijn er duidelijke risico's en nadelen aan het niet ambtshalve stellen van maatwerkvoorschriften: bevoegde overheden kunnen worden geconfronteerd met extra kosten voor onderzoek dat nodig is, terwijl dit onderzoek met maatwerkvoorschriften op het bord van het bedrijf was gelegd en initiatieven zullen vaker suboptimaal worden ingepast. Deze risico's en nadelen zijn groter in de scenario's C en X2 waarin in beginsel van maatwerkvoorschriften wordt afgezien, dan in scenario A en in scenario B waarin wel met maatwerkvoorschriften wordt gewerkt.

Actualisatie vergunningen

<i>Scenario A</i>	<i>Beoordeling actualisatienoodzaak 1x per 5 jaar voor bedrijven waar externe veiligheid een rol speelt (BRZO en IPPC), 1x per 10 jaar voor alle overige vergunningplichtige bedrijven of wanneer actualisatie vanuit toezicht noodzakelijk blijkt</i>
<i>Scenario B</i>	<i>Beoordeling actualisatienoodzaak 1x per 5 jaar voor bedrijven waar externe veiligheid een rol speelt (BRZO en IPPC), 1x per 10 jaar voor alle overige vergunningplichtige bedrijven of wanneer actualisatie vanuit toezicht noodzakelijk blijkt</i>
<i>Scenario C</i>	<i>Actualiseringstoets is beperkt tot momenten waarop bedrijven zelf een (revisie)vergunning aanvragen of wanneer actualisatie vanuit toezicht noodzakelijk blijkt</i>

Er geldt een wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om regelmatig te beoordelen of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Als uit de beoordeling blijkt de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt, geldt er een wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om de voorschriften van de omgevingsvergunning te wijzigen.

De wet schrijft niet voor wat 'regelmatig beoordelen' is, dus in principe voldoet de regelmaat van beoordelen in de scenario's A, B en C en het naar aanleiding daarvan al dan niet wijzigen van vergunningvoorschriften aan de wet.

Voor IPPC bedrijven geldt dat als er een nieuwe BBT conclusie is (Best Beschikbare Technieken), deze binnen vier jaar na de publicatie van die BBT conclusie in werking moet zijn, wat aanpassing van de vergunning binnen deze termijn betekent. Als niet voldaan kan worden aan de nieuwe BBT conclusie en dit ook niet bereikt kan worden door het actualiseren van de vergunning, bestaat de wettelijke plicht voor het bevoegd gezag om de vergunning in te trekken. Voor overige bedrijven geldt ook een actualisatieplicht naar aanleiding van nieuwe BBT conclusies, maar is er geen wettelijke termijn voor aanpassing.

Scenario's A en B komen op een proactieve manier tegemoet aan de wettelijke vereisten met betrekking tot BBT conclusies. In scenario C is voldoen aan de wettelijke vereisten met betrekking tot BBT conclusies reactief en in belangrijke mate afhankelijk van het toezicht en of van daaruit wordt aangegeven dat actualisatie omwille van nieuwe BBT conclusies noodzakelijk is. Dit is een wankel fundament dat in scenario C zal leiden tot verouderde vergunningen en het risico van aansprakelijkheid en verwijtbaarheid van het bevoegd gezag bij calamiteiten.

Toezicht en handhaving

Scenario A	<i>Categorie 1 bedrijven (de lichtste categorie) 1x per 10 jaar, categorie 2 1x per 7 jaar, categorie 3 1x per 3 jaar, categorie 4 en hoger 1x per jaar. Categorie 1, 2 en 3 volledige controles; categorie 4 en hoger aspectcontroles die in een cyclus van 3 jaar samen een volledige controle vormen. Inrichtingen met Drentse Prioriteit krijgen extra controle-uren (3, 4, 5 en 8 uur voor respectievelijk categorie 1, 2, 3 en 4 en hoger bedrijven)</i>
Scenario B	<i>Categorie 1 bedrijven (de lichtste categorie) op basis van piepsysteem, categorie 2 1x per 9 jaar, categorie 3 1x per 3 jaar, categorie 4 en hoger 1x per jaar. Categorie 2 en 3 volledige controles; categorie 4 en hoger aspectcontroles die in een cyclus van 5 jaar samen een volledige controle vormen. Inrichtingen met Drentse Prioriteit krijgen extra controle-uren (2, 3, 4 en 6 uur voor respectievelijk categorie 1, 2, 3 en 4 en hoger bedrijven)</i>
Scenario C	<i>Categorie 1 bedrijven op basis van piepsysteem, categorie 2 1x per 8 jaar, categorie 3 1x per 3 jaar, categorie 4 en hoger 1x per jaar. Categorie 2 en 3 aspectcontroles beperkt tot Drentse Prioriteiten; categorie 4 en hoger aspectcontroles beperkt tot de Drentse Prioriteiten die in een cyclus van 5 jaar samen een volledige controle vormen. Inrichtingen met Drentse Prioriteit krijgen extra controle-uren (0, 1, 2 en 4 uur voor respectievelijk categorie 1, 2, 3 en 4 en hoger bedrijven)</i>
Scenario X3	<i>Als scenario B, maar met piepsysteem voor ook Categorie 2 bedrijven.</i>

Voor IPPC bedrijven geldt een wettelijke verplichting om ten minste één controlebezoek per drie jaar bij beperkte milieurisico's en ten minste één controlebezoek per jaar bij grote milieurisico's uit te voeren. Uit jurisprudentie blijkt dat niet in beleid kan worden opgenomen dat er bij bepaalde bedrijven geen toezicht wordt gehouden, omdat dit betekent dat dan ook niet handhavend opgetreden kan worden als er wel wat aan de hand is. Prioriteren middels prioriteitsbepaling en risicoanalyse is wel mogelijk, waarbij kan worden aangegeven dat er bij bepaalde bedrijven niet heel frequent toezicht wordt gehouden. Het uitgangspunt om te opereren op basis van een piepsysteem (klachten) komt hieraan tegemoet.

Wettelijk gezien voldoen alle scenario's, met dien verstande dat in de scenario's C en X2 duidelijk aandacht aan IPPC bedrijven zal moeten worden geschonken om de wettelijke verplichting van ten minste één controlebezoek per drie respectievelijk één jaar te realiseren. Vanwege de focus op Drentse Prioriteiten is dit niet vanzelfsprekend.

Los van de wet zijn er duidelijke risico's en nadelen voor het bevoegd gezag aan minder frequent en vooral ook minder intensief toezicht houden in de scenario's C en X2: het toezicht is gefocust op de Drentse Prioriteiten wat betekent dat ca. 85% van de bedrijven niet of nauwelijks actief zal worden bezocht. Dit werkt een verslechtering van het naleefgedrag in de hand met een hogere kans op milieuschade en klachten. Ook het risico van aansprakelijkheid, verwijtbaarheid en imagoschade van het bevoegd gezag bij calamiteiten als gevolg van beperkt toezicht is aanwezig.

Beoordeling melding grondstromen

Scenario A	<i>Bijna iedere melding (ca. 90%) inhoudelijk beoordelen.</i>
Scenario B	<i>Alleen inhoudelijke beoordeling van meldingen: afkomstig van bij RUD Drenthe onbekende bedrijven of bedrijven die eerder een overtreding hebben begaan; voor grond afkomstig van een locatie buiten Drenthe of voor grond bestemd voor schone gebieden op de Drentse bodemkwaliteitskaart. Ordegrootte 50% van de meldingen wordt beoordeeld.</i>
Scenario C	<i>Alleen inhoudelijke beoordeling van meldingen: afkomstig van bij RUD Drenthe onbekende bedrijven of bedrijven die eerder een overtreding hebben begaan. Ordegrootte 10% van de meldingen wordt beoordeeld.</i>

Het Besluit Bodemkwaliteit is onder andere gebaseerd op de Wet Milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet verontreinigde oppervlaktewateren, de Woningwet, de Wet Milieugevaarlijke stoffen. Het Besluit geeft regels met als doelstelling bescherming van het milieu en het stimuleren van hergebruik. Het is van groot belang dat deze regels worden nageleefd en als bevoegd gezag hier aandacht aan schenken is van belang, omdat het financieel lucratief is om de regels niet na te leven. De financiële voordelen van het niet-naleven blijken groot te zijn. De keerzijde is dat dit schade oplevert voor het milieu en bonafide bedrijven in een verslechterende concurrentiepositie zet. De milieuschade die wordt veroorzaakt is vaak sluipend en wordt daarom niet altijd snel opgemerkt. Om goed toezicht uit te kunnen oefenen is het gewenst dat de geschiedenis van partijen bouwstoffen, grond of baggerspecie bekend is. Samenwerking tussen toezichthoudende instanties is daarbij onontbeerlijk.

Het beoordelen van een melding grondstromen op volledigheid is een wettelijke plicht. De bedoeling dat een melding ook inhoudelijk beoordeeld moet worden volgt uit het Besluit Bodemkwaliteit en de HUM Bbk (Handavingsuitvoeringsmethode Besluit Bodemkwaliteit): de melding biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om te verifiëren of de toe te passen partij en de voorgenomen toepassing voldoen aan de vereisten van het Bbk en zonodig daarop te handhaven. Het bevoegd gezag is op grond van het Bbk niet verplicht om de melding te publiceren en neemt geen formeel besluit op de melding. Wel wordt er van het bevoegd gezag verwacht, uit oogpunt van behoorlijk bestuur, dat het bevoegd gezag de melding beoordeelt binnen de gestelde termijn.

De wettelijk verplichte beoordeling op volledigheid van de melding is administratief van aard en zal in ieder scenario moeten plaatsvinden. De scenario's A, B en C onderscheiden zich dan ook van elkaar, voor wat betreft de op grond van het Besluit Bodemkwaliteit niet rechtstreeks verplichte maar wel bedoelde inhoudelijke beoordeling. Er kleven duidelijke risico's en nadelen aan het in de scenario's B en met name C niet beoordelen van substantiële aandelen meldingen grondstromen (50% niet beoordelen in scenario B en 90% niet beoordelen in scenario C):

- Grondverzet vindt vooral plaats door overheden (in 80% van de gevallen, met name door gemeenten). Het niet inhoudelijk beoordelen van meldingen leidt tot het risico dat er tijdens het toezicht handhavend optreden moet worden tegen de toepasser (meestal dus een gemeente), wat leidt tot financiële schade, politieke schade en imagoschade. De financiële en juridische schade zit in herstel en in kosten voor meer onderzoek. Ook strafrechtelijke aansprakelijkheid is denkbaar. Aansprakelijkheid voor schade als gevolg van de toepassing van verontreinigde grond wordt niet gedekt door de afgesloten verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid (maatschappijen sluiten dit uit).
- Door het ontbreken van bijsturing vanuit de beoordeling van meldingen kan een bouwstof worden toegepast op een niet passende wijze wat betreft beoogde functie en/of kwaliteit. Hierdoor ontstaat een verhoogd risico op bodem- en grondwaterverontreiniging. Dit is in Drenthe des te belangrijker, omdat er veel gebieden zijn aangewezen als grondwater-beschermingsgebied en Drenthe een aantal hoogwaardige natuurgebieden kent.
- Het niet beoordelen van substantiële aandelen meldingen grondstromen leidt na verloop van tijd tot onbetrouwbare bodeminformatie. Het beperken van de inhoudelijke beoordeling van grondstromen staat op gespannen voet met de aanwijzing van bodemverontreiniging en bodemsanering tot Drentse Prioriteiten en de in de afgelopen jaren gedane inspanningen door de bevoegde overheden om te komen tot gebieds-specifiek beleid met een samenhangend toetsingskader, de bodemkwaliteitskaarten.

Toezicht meldingen grondstromen

Scenario A	<i>Toezicht op 75% van de meldingen</i>
Scenario B	<i>Toezicht op 50% van de meldingen</i>
Scenario C	<i>Toezicht op 35% van de meldingen</i>

In artikel 4 van het Besluit Bodemkwaliteit is aangegeven dat de gemeente verantwoordelijk is voor het handhaven op het melden van een toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem. Dit sluit prioriteren, zoals in de scenario's A, B en C in meer of mindere mate gebeurt, niet uit. Er kleven echter duidelijke risico's en nadelen aan het in met name de scenario's B en C houden van toezicht op slechts een beperkt aandeel van de meldingen (50% zonder toezicht in scenario B en 65% zonder toezicht in scenario C). Voor deze risico's en nadelen wordt verwezen naar de tekst hiervoor onder het kopje 'beoordeling melding grondstromen'. Hieraan toegevoegd kan worden dat de kans op oneerlijke concurrentie toeneemt, naarmate het toezicht minder wordt. Temeer daar het financieel lucratief is om met grondstromen te rommelen en de regels niet na te leven.

Wat zijn de voorwaarden aan de door RUD Drenthe geopperde 10% extra taakstellende efficiencybezuiniging?

22. In het bestuurlijk overleg van 6 februari 2015 is door de directeur van RUD Drenthe aangegeven dat voor de begroting 2016 op basis van de huidige inzichten gerekend kan worden met een efficiencykorting van 5%. Onder voorwaarden is aangegeven dat gerekend kan worden met een efficiencykorting van 10%. Indien uitgegaan wordt van het percentage van 10% is de rek wel volledig uit de begroting van RUD Drenthe gehaald en is de speelruimte voor extra werkzaamheden als gevolg van bijvoorbeeld nieuw beleid erg klein geworden. Afgesproken is dat de belangrijkste voorwaarden voor het toepassen van een efficiencywinst van 10% nader beschreven worden. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de volgende punten die de directeur van RUD Drenthe heeft aangeleverd voor het bestuurlijk overleg van 5 maart 2015.
23. **LOS is ingevoerd per 1 januari 2016.** LOS is het nieuwe informatiesysteem voor de RUD. De invoering van LOS is een belangrijke voorwaarden om efficiënter te kunnen gaan werken. Na invoering van LOS kunnen de verlengde kabels doorgeknipt worden en zijn we verlost van inefficiënte en veelsoortige informatiestromen. Op ambtelijk niveau is contact gelegd met de gemeenten/provincie om te bespreken wat de gevolgen van de invoering van LOS zijn voor de gemeenten/provincie. De gemeenten/provincie moeten er

voor zorgen dat vanaf 1 januari 2016 de informatie tijdig digitaal aangeleverd wordt bij het "portal" van de LOS. Het betreft bijvoorbeeld alle aanvragen, meldingen en bijbehorende dossiers die via de KCC's door de RUD behandeld moeten worden. LOS wordt zodanig opgezet dat ook gemeenten en de provincie gebruik kunnen maken van LOS. Mogelijk biedt dit nog efficiency voordelen voor gemeenten/provincie. De aanbestedingsprocedure voor LOS loopt nu en de definitieve gunning wordt op 30 maart 2015 aan het DB voorgelegd. De RUD Drenthe is verantwoordelijk voor het tijdig invoeren van LOS.

24. **100 % digitaal.** In meerdere bestuurlijk vastgestelde documenten, o.a. bedrijfsplan RUD en de met de gemeenten/provincie gesloten DVO's, is aangegeven dat de informatie-uitwisseling tussen de RUD en de gemeenten/provincie 100 % digitaal geschiedt. Dit is dus geen nieuwe voorwaarde. In de praktijk blijkt echter dat nog niet alle gemeenten/provincie in staat zijn om dit ook daadwerkelijk waar te maken. De gemeenten/provincie zijn verantwoordelijk voor het realiseren van deze voorwaarde. De enige uitzondering hierop zijn omvangrijke bodemsaneringsdossiers.
25. **Uniforme werkwijzen.** De RUD is ontstaan uit de samenvoeging van 13 organisaties die elk op een eigen wijze de werkzaamheden uitvoeren. Mede vanwege de verlengde kabels zijn we nog genooddaakt om via de gemeentelijke/provinciale systemen te werken en de daar gebruikelijke werkwijzen te volgen. Voor de RUD is dit niet efficiënt, vergroot de kansen op fouten en belemmert een flexibele inzet van medewerkers. Uniforme werkwijzen houdt o.a. in dat de werkprocessen binnen de RUD en de wijze waarop de RUD communiceert met derden eenduidig is en niet afhankelijk is van de gemeente/provincie waarin de inrichting gevestigd is. Uiteraard zijn er uitzonderingen mogelijk en wordt rekening gehouden met lokaal beleid. Het is vanzelfsprekend dat uniforme werkwijzen niet eenzijdig opgelegd worden, maar in goed overleg met alle betrokken organisaties vastgesteld worden.
26. **Leveranciers ook 10 % reductie** Met de gemeente Emmen en de provincie Drenthe is een meerjarige overeenkomst gesloten voor de levering van PIOFACH-ondersteuning. De jaaromzet van dit contract bedraagt ca. € 1,8 mln. De gemeente Emmen en de provincie zijn gevraagd of zij deze voorwaarde kunnen invullen.
27. **De omvang van de werkzaamheden niet-Drentse maat worden niet verlaagd.** De Drentse maat omvat ca. 60 % van de werkzaamheden van de RUD. Ca. 40 % van de werkzaamheden vallen (nog) niet onder de Drentse maat. Dit zijn bijvoorbeeld de uitvoering van bodemsaneringsprojecten en advieswerk. In de op 6 februari 2015 aan de bestuurders voorgelegd gegevens is ook uitgegaan van een aantal te besteden uren per opdrachtgever voor de niet-Drentse maat activiteiten. De uren die meegenomen zijn in de Drentse maat zijn gebaseerd op de behoefte en de inzet van de afgelopen jaren. Voor de RUD is het van belang dat het aantal uren van de niet-Drentse maat niet verlaagd wordt. Indien in 2016 het aantal uren voor niet-Drentse maat werkzaamheden lager worden heeft dit een aantal effecten. O.a. zal de begroting 2016 dan zo goed als zeker een negatief resultaat laten zien. Wat inhoudt dat het negatieve saldo ten laste zal komen van alle opdrachtgevers, terwijl maar 1 opdrachtgever daar voordeel aan heeft. Daarnaast veroorzaakt dit waarschijnlijk ook boventalligheid. Formeel is dit geen doorslaggevend argument, maar als dit geplaatst wordt in de afspraken die gemaakt zijn met de sociale partners (sociaal statuut) en het mogelijk negatieve effect op de instelling van medewerkers, moeten we dit voorkomen. Of efficiency ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden is namelijk ook in belangrijke mate afhankelijk van de inzet van medewerkers.
28. **Toezicht/handhaving BRZO-inrichtingen.** Het toezicht en de handhaving van de 6 BRZO-inrichtingen in Drenthe is door de provincie Drenthe en de desbetreffende

gemeenten gemandateerd aan de directeur van de Omgevingsdienst Groningen (ODG). De financiële middelen (€ 6.000 per inrichting per jaar) die voor de uitvoering van deze taken nodig zijn werden in 2014 en 2015 rechtstreeks door de provincie Drenthe beschikbaar gesteld aan de directeur van de ODG. Deze activiteiten zijn geen onderdeel van de Drentse maat en zijn ook geen onderdeel van de begroting van de RUD Drenthe.