Ape | onderzoek & advies

Integraal kostprijsmodel Vergunningverlening en Handhaving

rapportnr. 995
21 september 2012

Onderzoek t.b.v. de Audit Vergunningverlening en Handhaving

Integraal kostprijsmodel Vergunningverlening en Handhaving

Onderzoek t.b.v. de Audit Vergunningverlening en Handhaving

Leo Aarts
Karlien Douma
Sharon van Ede
Nynke de Groot

Onderzoek in opdracht van de provincie Utrecht

Den Haag, 2012

Ape rapport nr. 995

© Aarts de Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv
Website: www.ape.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

1 Inleiding 7

2 Aanpak 9
2.1 Beschikbare informatie 9
2.2 Conversie van tijdschrijfcodes naar RUD-taken 11

3 Het kostprijsmodel 12
3.1 RUD-taken 12
3.2 Soorten kosten 15
3.2.1 Kosten primair proces 15
3.2.2 Kosten secundair proces 16
3.2.3 Generieke overhead 17
3.2.4 Materiaalkosten 18
3.3 Kostendrijvers 18
3.3.1 Kostendrijvers Q 19
3.3.2 Kostendrijvers P 22
3.4 Kostprijzen 23
3.5 Extra overzicht: overige taken (niet-RUD) 24
3.6 Bronnen 25

4 Bevindingen 27
4.1 Omgevingsanalyse 27
4.1.1 Externe invloeden 27
4.1.2 Interne invloeden 29
4.2 Kosten en kostprijzen 30
4.2.1 Overzicht totale kosten 31
4.2.2 Kosten buiten model 32
4.2.3 Verhouding tussen primair proces en andere kosten 32
4.2.4 Verhouding tussen inhuur en eigen personeel 35
4.2.5 Verhouding ‘groene’ vergunningverlening tot overige taken 36
4.2.6 Tijdsbesteding 36
4.2.7 Kostprijzen 38
4.2.8 Integraal uurtarief 39

Bijlage 1: Belangrijkste veranderingen in wetten en regels 41

Bijlage 2: Besluit Basistaken 45

Bijlage 3: Definitie overhead 48

Bijlage 4: Technische verantwoording 49

Bijlage 5: Onderscheid primair, secundair en overhead 50

Bijlage 6: Productiecijfers en berekening kostprijzen 51

1 Inleiding

De concerncontroller van de provincie Utrecht (PU) heeft APE gevraagd de kosten van vergunningverlening en handhaving in de jaren 2008 tot en met 2011 te beschrijven middels een integraal kostprijsmodel. Dit rapport is het verslag van dit onderzoek en van de opbrengsten van het kostprijsmodel. Bij dit rapport hoort een Excelbestand, waarin de bestede uren en kosten aan vergunningverlening en handhavingstaken zijn weergegeven. Dit kostprijsmodel bevat teveel informatie om integraal in dit verslag over te nemen. In hoofdstuk 3 is daarom een korte samenvatting van de cijfers opgenomen, inclusief een (voorzichtige) analyse van de ontwikkelingen.

Deze opzet van een integraal kostprijsmodel voor vergunningverlening en handhaving maakt deel uit van een onderzoek van Gedeputeerde Staten uit hoofde van de Provinciewet[1] naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde bestuur. Bij Gedeputeerde Staten bestond de behoefte om inzicht te krijgen in de kosten van de uitvoering van vergunningverlening en handhaving. Voor deze audit is een plan van aanpak geschreven, dat als basis heeft gediend voor de activiteiten van APE. Daarin zijn twee hoofdvragen gesteld:

- Wat is een goed kostprijsmodel voor de berekening van de integrale kostprijs van vergunningverlening en handhaving?
- Wat is de kostprijsontwikkeling van vergunningverlening/handhaving in de periode 2008 t/m 2011?

Het kostprijsmodel diende ten minste onderscheid te maken naar primair proces, secundair proces en generieke overhead en daarnaast naar incidentele en structurele kosten. APE heeft deze aanwijzingen opgevolgd. Een definitie van deze (en andere) elementen van het model volgt in hoofdstuk 3.

Dit onderzoek is uitgevoerd aan de vooravond van de oprichting van een Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) voor Utrecht, waar de provincie, gemeenten en waterschappen in gaan samenwerken op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Het moet opgemerkt dat dit onderzoek er niet op gericht was om

[1] Provinciewet Artikel 217a en artikel 4:16 ex Verordening interne zaken.

de kosten van de RUD Utrecht te voorspellen. De situatie na oprichting van de RUD zal op een aantal punten wezenlijk verschillen van de situatie in de onderzoeksperiode. De resultaten van dit onderzoek dienen daarom vooral gezien te worden als een 'foto' van de situatie in de afgelopen jaren. Deze foto biedt de kans om beter inzicht te krijgen in de wijze waarop vergunningverlening en handhaving zijn uitgevoerd, welke factoren daarop van invloed zijn geweest en de keuzes die in de bedrijfsvoering zijn gemaakt. Inzicht in de kosten in het verleden kan daarnaast van nut zijn bij het debat over de vormgeving en bekostiging van de op te richten RUD Utrecht.

In hoofdstuk 2 gaan wij kort in op de onderzoeksaanpak. In hoofdstuk 3 beschrijven we de opzet van het kostprijsmodel en lichten we de verschillende onderdelen toe. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

2 Aanpak

Het onderzoek bestond uit twee fasen. Fase 1 was gericht op het opstellen van een integraal kostprijsmodel, fase 2 op het in beeld brengen van de kostprijsontwikkeling in 2008 tot en met 2011.

In de eerste fase is geïnventariseerd welk materiaal beschikbaar was, dat mogelijk bruikbaar was voor het te ontwikkelen kostprijsmodel. De bedoeling was immers om tot een kostprijsmodel te komen dat optimaal gebruik maakt van bestaande gegevens. Bij fase 1 hoorde ook een inhoudelijke oriëntatie met behulp van de jaarplannen van de afdeling (ter) en een rondgang langs medewerkers van de afdeling VEH en Financiën. Daarna hebben wij een concept-kostprijsmodel vergunningverlening en handhaving ontwikkeld, dat in de loop van het onderzoek alleen nog marginaal is bijgesteld.

In de tweede fase is het model gevuld met gegevens. Tegelijkertijd zijn de belangrijkste gebeurtenissen in de onderzoeksperiode op een rij gezet, die mogelijk van invloed zijn geweest op de werkdruk of werkzaamheden van VEH. De jaaruitvoeringsprogramma's (JUPs) vormden hierbij een belangrijke bron van informatie. Daarnaast is teamleiders gevraagd naar de belangrijkste ontwikkelingen die van invloed waren op de hoeveelheid werk of de intensiteit ervan.

Zowel het concept als het gevulde kostprijsmodel is meermalen besproken met de begeleidingscommissie, waarin ook medewerkers van de afdeling VEH vertegenwoordigd waren, en het MT van de afdeling VEH.

Twee elementen van onze aanpak lichten wij hier extra toe.

2.1 Beschikbare informatie

De inventarisatie van beschikbare informatie leverde het volgende bruikbare materiaal op:

- Tijdsschrijfsysteem (database): dit functioneert goed en binnen het provinciehuis heerst vertrouwen in de kwaliteit van de hierin opgeslagen

informatie, ook al is het systeem voortdurend aan verandering onderhevig. Veranderingen ontstaan enerzijds door wijzigingen in het takenpakket en anderzijds door veranderende managementinzichten. Op de gevolgen hiervan komen we terug bij de bevindingen. Het basisbestand van het tijdschrijfsysteem bleek bruikbaar om analyses op uit te voeren.

- Facturenadministratie: arbeid verricht door ingehuurd (gedetacheerd) personeel is voor een deel niet opgenomen in de urenadministratie. Voor deze inspanningen zijn wel facturen verstuurd, die met hulp van de medewerkers bedrijfsvoering van de afdeling Vergunningverlening en Handhaving (VEH) terug te leiden waren naar concrete personen en taken. Omdat er gewerkt is met standaardtarieven konden de gefactureerde bedragen ook teruggerekend worden naar inzet in uren.
- Jaaruitvoeringsprogramma' (JUP's): bevat de jaarlijkse plannen voor de uitvoering van vergunningverlening en handhaving en sinds 2011 ook een evaluatie van het afgelopen jaar.
- Jaaroverzichten vergunningverlening: voor vergunningverlenende taken zijn per jaar tabellen opgesteld met alle binnengekomen en afgehandelde vergunningaanvragen en meldingen per jaar.
- Notitie overhead: In een directiebesluit van 14 december 2011 (zie bijlage 3) staat omschreven welke afdelingen de provincie Utrecht als overhead beschouwt. Deze definitie gaf richting aan de afbakening van primair en secundair proces en aan de inventarisatie van generieke overhead.

De volgende informatie hadden we graag willen hebben, maar bleek niet beschikbaar:

- Historische informatie over de samenstelling van het personeelsbestand van VEH: door een verandering in de personeelsadministratie waren gegevens over leeftijd, inschaling en verzuim alleen beschikbaar voor de mensen die in 2011 voor de afdeling VEH werkzaam waren. Deze factoren zouden van invloed kunnen zijn geweest op de ontwikkeling van de prijs van vergunningverlening en handhaving. Door het ontbreken van deze gegevens hebben we deze invloed niet kunnen onderzoeken. Bij betrokkenen bestaat echter het vermoeden dat de personeelssamenstelling niet wezenlijk is veranderd in de jaren van onderzoek.
- Kwantitatieve informatie over de werkzaamheden van de medewerkers handhaving: de handhavingsteams houden niet (systematisch) bij hoeveel handelingen zij gedurende het jaar uitvoeren. Dat komt mede doordat er binnen de PU nog geen duidelijke classificering bestaat van de werkzaamheden die handhavers verrichten (bijv. inspecties - bureaucontroles dan wel locatiebezoeken – sanctioneringstrajecten, beroep/bezwaar, enzovoorts). Het is dus niet duidelijk wat men zou moeten tellen. Voor dit

onderzoek betekent het dat we voor handhaving niet zijn gekomen tot een prijs per product. Alhoewel de kosten in beeld gebracht zijn, ontbreekt het aan relevante noemers om deze door te delen[2].

2.2 Conversie van tijdschrijfcodes naar RUD-taken

In nationale context is afgesproken dat de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) een deels verplicht pakket van Basistaken op zich zullen nemen. Onder dit Basispakket vallen werkzaamheden van uiteenlopende aard en omvang. Het wettelijk verplichte Basispakket omvat in totaal tien taken (conform het nationale besluit van 25 mei 2011, opgenomen in de bijlagen). Het is toegestaan om, in overleg met de beoogde partners, ook andere taken over te hevelen naar de RUD. Deze overige taken – ongeacht wat men hieronder schaart – worden aangeduid met de termen Plustaken of Pluspakket. De provincie Utrecht heeft vooralsnog besloten om alle activiteiten van de huidige afdeling VEH over te hevelen, met uitzondering van de taken van het team Vergunningverlening Natuur en Landschap (de 'groene' taken). Aangezien ook deze taken op enig moment in aanmerking zouden kunnen komen voor overheveling, zijn de kosten van dit team wel opgenomen in het kostprijsmodel.

In het kostprijsmodel moeten de vergunningverlening- en handhavingsactiviteiten worden vertaald naar deze Basis- en Plustaken. Met andere woorden: de geregistreerde uren en kosten moeten worden toegedeeld aan de verschillende categorieën in het model. Voor deze vertaalslag is dankbaar gebruik gemaakt van de uitgebreide informatie in de Jaar Uitvoeringsplannen (JUP's) van de afdeling VEH en van mondelinge informatie van medewerkers en teamleiders. De overzichten met alle toedelingen zijn tevens voorgelegd aan de teamleiders van VEH. Dit heeft geleid tot een klein aantal mutaties, die geheel zijn overgenomen. Uiteindelijk is elke tijdschrijfcode van elk jaar (2008 t/m 2011) aan een taak toegekend. In paragraaf 3.1 lichten we de inhoud van de Basis- en Plustaken toe en laten we zien welke activiteiten er onder de verscheidene taken vallen.

---

[2] In gesprekken met de provincie zijn verschillende mogelijkheden verkend om tot een classificatie te komen, of om op een andere wijze een prijs-per-stuk vast te stellen. Een van de opties is om met behulp van objectieve kenmerken van de provincie te werken. Een andere is om de kosten van handhaving te relateren aan verleende vergunningen, binnengekomen meldingen en andere concrete gebeurtenissen. Dit gaat echter voorbij aan het principe dat handhaving niet uitsluitend gebeurt naar aanleiding van zo'n concrete gebeurtenis. Voor een goede naleving kan het nodig zijn om op eigen initiatief (onaangekondigde) controles uit te voeren.

3 Het kostprijsmodel

Het integrale kostprijsmodel vergunningverlening en handhaving beschrijft de inzet van menskracht en middelen van de afdeling vergunningverlening en handhaving (VEH) en haar voorgangers, de afdelingen vergunningverlening en de afdeling handhaving, over de jaren 2008 tot en met 2011.

Voor de definitie van Basistaken in het model is gebruik gemaakt van het document 'Basistakenpakket voor Regionale uitvoeringsdiensten, versie 2.3 van 25 mei 2011'. De definitie van Plustaken is deels gebaseerd op het Excel-document 'RUD Utrecht cijfers met integrale kostprijs 25-4-2012' en op mondelinge informatie van respondenten van de afdelingen VEH en FIN. De provincie Utrecht onderscheidt twaalf Plustaken, naast de tien Basistaken, plus de BRZO-taken (die ook worden overgeheveld, maar naar de speciale BRZO-RUD Noordzeekanaal).

Ook al wordt onder de noemer 'RUD-taken' soms alleen het Basistakenpakket verstaan, in het kader van dit onderzoek bedoelen wij daarmee zowel de Basistaken als de Plustaken.

Het model maakt onderscheid naar RUD-taken (horizontale as) en verschillende soorten kosten (verticale as). We beschrijven de indeling hieronder. De getalsmatige invulling – uren en kosten – behandelen wij in paragraaf 4.2.

3.1 RUD-taken

In het model maken we onderscheid naar de tien RUD-taken en twaalf Plustaken. In tabellen 1 en 2 wordt per taak opgesomd welke activiteiten vallen onder respectievelijk de Basistaken en de Plustaken. Hierbij wordt verwezen naar de wettelijke grondslag.

Tabel 1: Overzicht Basistaken

Basistaken	*Activiteiten*[a]
Basis 1	De (voorbereiding van) verlening van omgevingsvergunningen (in hun geheel) o.g.v.: Wet milieubeheer Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer (omgevingsvergunningen in hun geheel)
Basis 2	De (voorbereiding van) verlening van omgevingsvergunningen voor projecten van provinciaal belang, waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken.
Basis 3	Het afgeven van de verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van GS bij omgevingsvergunningverlening door gemeenten en het uitvoeren van de omgevingsvergunning beperkte milieutoets bij activiteiten die sinds het Activiteitenbesluit niet langer omgevingsvergunningplichtig zijn.
Basis 4	Het milieutoezicht op diverse omgevingsvergunningplichtige activiteiten.
Basis 5	Het milieutoezicht op niet-omgevingsvergunningplichtige of OBM-plichtige inrichtingen o.g.v.: het Activiteitenbesluit, het Besluit landbouw, het Besluit glastuinbouw het Vuurwerkbesluit inrichtingen.
Basis 6	Het milieutoezicht bij de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen.
Basis 7	Het milieutoezicht bij bouwprojecten.
Basis 8	Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten o..g.v. het Besluit bodemkwaliteit.
Basis 9	Het milieutoezicht bij bodemsanering, sanering van bedrijfsterreinen en lozing van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering.
Basis 10	Het ketengerichte milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot gevaarlijke (afval)stoffen.

a. Deze beschrijving van activiteiten onder de Basistaken is grotendeels overgenomen uit het document 'Basistakenpakket voor Regionale uitvoeringsdiensten, versie 2.3 van 25 mei 2011'. Hierin staan de nationale afspraken omtrent het Basistakenpakket voor regionale uitvoeringsdiensten.

Tabel 2: Overzicht Plustaken en BRZO

Plustaken	*Activiteiten*
VV Bodem	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v.: Wet bodembescherming; bodemsaneringen
VV Groen	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v.: Flora- en faunawet en Verordening schadebestrijding dieren Boswet Natuurbeschermingswet 1998 Stikstofverordening / Beleidsregel stikstof Natuurschoonwet Landschapsverordening
HH Groen	De handhaving van: Flora- en faunawet en Verordening schadebestrijding dieren Boswet Natuurbeschermingswet 1998 Stikstofverordening / Beleidsregel stikstof Natuurschoonwet Landschapsverordening Stiltegebieden
VV Luchtvaart	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v. de Wet luchtvaart.
HH Luchtvaart	De handhaving van de Wet luchtvaart.
VV Ontgronding	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v. de Ontgrondingenwet.
HH Ontgronding	De handhaving van de Ontgrondingenwet
VV Vuurwerk	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v. de Wet milieubeheer, i.h.b. het Vuurwerkbesluit.
VV Water	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v.: Waterwet / PMV- grondwaterbescherming Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
HH Water	De handhaving van: Waterwet / PMV- grondwaterbescherming Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
Wegen	De (voorbereiding van) vergunningverlening o.g.v. en de handhaving van Wegenverordening en Scheepvaartwegenverordening.
BRZO[b]	Alle taken omtrent BRZO-inrichtingen.

b. BRZO-taken komen uiteindelijk te vallen onder een aparte BRZO-RUD (RUD Noordzeekanaal) en behoren dus tot het Basis- of Plustakenpakket van de RUD Utrecht. Desalniettemin zijn ze in het kostprijsmodel opgenomen, aangezien inzicht in ook deze kosten gewenst is.

Binnen de afdeling zijn in de beschreven jaren ook uren besteed aan beleidsvorming (o.a. de ontwikkeling van nieuwe provinciale verordeningen). Deze uren en kosten vallen buiten de RUD-categorieën en zijn apart zichtbaar gemaakt (zie vakje 'Niet-RUD' in het kostprijsmodel).

3.2 Soorten kosten

In het kostprijsmodel wordt onderscheid gemaakt tussen uren die gemaakt zijn door eigen personeel (op basis van een tijdelijk of vast dienstverband) en door ingehuurd personeel (zowel opdrachten met een vaste prijs als op basis van 'uurtje-factuurtje') en naar materiaalkosten (bijv. de inkoop van advertenties en het wagenpark). Daarnaast worden de kosten uitgesplitst naar primaire, secundaire en overheadskosten.

Figuur 1 geeft een schematisch overzicht van de kostensoorten in het model.

Figuur 1: Categorieën kostprijsmodel

<table>
<tr><th></th><th>Personeel</th><th>Inhuur</th><th>Materiaal</th><th>Niet-RUD</th></tr>
<tr><td>Primair proces</td><td>directe uitvoering vergunningverlening/ handhaving, bekendmaking regelgeving, doorvoering wijzigingen regelgeving, uitvoeringsbeleid, juridische advisering, beantwoorden vragen van burgers, bestuurlijke advisering, beantwoorden vragen Provinciale Staten, inhaalprojecten, bezwaar/beroep, ontwikkeling en beheer afdelingsspecifieke ICT en websites, kennisbeheer</td><td>uren van ingehuurd personeel t.b.v. primair proces</td><td rowspan="2">"overige incidentele uitgaven", opleidingen, kantoorartikelen, kantoorautomatisering (niet-salariskosten), excursies, arbo-begeleiding, werving en selectie, "afdelingsspecifieke kosten"</td><td rowspan="2">beleidsvorming</td></tr>
<tr><td>Secundair proces</td><td>secretariële ondersteuning bij primair proces, afdelingsmanagement en -bedrijfsvoering</td><td>uren van ingehuurd personeel t.b.v. secundair proces</td></tr>
<tr><td>Overhead</td><td colspan="3">toegerekende generieke overhead
plus toegerekende communicatie en bedrijfsvoering
(conform provinciale jaarrekening)</td></tr>
</table>

3.2.1 Kosten primair proces

De kosten die het dichtst tegen het primair proces aanzitten, oftewel die voortvloeien uit de kernactiviteiten van vergunningverlening en handhaving,

noemen we primaire kosten. Onder het primair proces verstaan wij al die zaken die direct gevolg zijn van het adequaat uitvoeren van wet- en regelgeving, inclusief de communicatie over regelgeving, de benodigde (afdelingsspecifieke) ICT en de ondersteuning van het bestuurlijke proces. In dit kosten model geven wij onder 'primair proces' de arbeidskosten weer van eigen en ingehuurd personeel voor zover die zich beziggehouden hebben met het primaire proces.

De kosten voor verrichte arbeid zijn gehaald uit de urenadministratie en de administratie van ingehuurde diensten (verzonden facturen), beide afkomstig van afdeling FIN. Hierbij is dubbeltelling van gefactureerde inhuur en inhuur in urenadministratie verwijderd.

Voor wat betreft de tijd besteed aan afdelingsspecifieke ICT hebben wij een correctie gedaan op de gegevens uit de uren- en facturenadministratie. Een deel van de incidentele ICT-kosten is namelijk betaald uit het programma E-provincies en werd daarom niet geboekt op conto van de afdeling VEH. De uren die geboekt zijn op dit programma, zijn terecht gekomen bij de generieke overhead van de provincie. Het deel van de kosten van E-provincies dat kon worden toegerekend aan vergunningverlening en handhaving is aan het kostprijsmodel toegevoegd bij primaire kosten. Het gaat hier immers om de ontwikkeling van applicaties ten behoeven van het primair proces. Deze kosten zijn uiteraard eerst op de generieke overhead in mindering gebracht.

3.2.2 Kosten secundair proces

Onder het secundaire proces vallen de werkzaamheden van alle ondersteunende (overhead-)functies die *binnen* de afdeling VEH (of voorgangers) werkzaam waren. Hieronder vallen het afdelingsmanagement, de medewerkers bedrijfsvoering en de secretariële ondersteuning. Het gaat hier in feite om overheadfuncties binnen de afdeling. Vanuit de logica van de toekomstige RUD bekeken, dienen deze kosten onderscheiden te worden van de generieke overhead, die elders binnen de provincie gerealiseerd is. Immers, logisch dat bij de verhuizing van taken naar de RUD ook enig secretariaat en management meeverhuist.

Tegelijkertijd moet opgemerkt worden dat sommige belangrijke secundaire taken, zoals de financiële administratie, nu niet onder het secundair proces vallen maar onder generieke overhead, omdat ze in de jaren van onderzoek op een aparte afdeling plaatsvonden (zie volgende paragraaf).

De werkzaamheden van de afdelingsmanager, de twee medewerkers bedrijfsvoering, de teamleiders en de administratief medewerkers waren noch in de urenadministratie opgenomen, noch in de facturenadministratie. De

opgegeven reden is dat deze functies niet tot het primair proces behoren. Een uitzondering geldt voor de teamleiders: zij mogen een deel van hun tijd besteden aan het primair proces (20%) en voor dat deel van hun tijd uren schrijven op productcodes. Om de rest van de uren en kosten van deze functies toch in het model mee te nemen, hebben wij de uren en kosten overgenomen uit de afdelingsbegrotingen (80% van de uren en kosten teamleiders, 100% van de afdelingsmanager, secretaresses en medewerkers bedrijfsvoering). Dit zijn dus de begrote uren. Eventuele afwijkingen in de realisatie, door bijvoorbeeld ziekte of andere vormen van verzuim, hebben we niet kunnen vaststellen.

De afdelingsbegrotingen van 2008 weken dermate af van die van latere jaren, dat wij de benodigde informatie hier niet uit konden halen. We hebben daarom aangenomen dat de formatie op de genoemde functies in 2008 hetzelfde was als in 2009. De kosten voor deze formatie hebben wij verminderd met de cao-loonstijging tussen 2008 en 2009 (0,4%).

Het is niet uitgesloten dat teamleiders in werkelijkheid toch meer dan de geplande 20% van hun werktijd hebben besteed aan het primaire proces en dus meer dan het verwachte aantal uren op productcodes hebben geschreven. Dit hebben we niet gecontroleerd.

Overigens worden onder secundaire kosten ook de uren van andere medewerkers meegeteld, voor zover die tijd geschreven hebben op als secundair te kenmerken productcodes. Het gaat om enkele codes met als omschrijving zaken als ‘Planning´ en ‘Arbo project’.

3.2.3 Generieke overhead

Onder generieke overhad vallen de kosten van de centrale directie, personeelszaken, de financiële afdeling etcetera, althans dat deel dat is toe te rekenen aan de uitvoering van RUD-taken. Niet van al deze ‘overheadafdelingen’ konden de werkzaamheden op basis van de urenadministratie betrouwbaar uitgesplitst en toegerekend worden. Wij moesten daarom terugvallen op de toegerekende generieke overhead zoals die is opgenomen in de provinciale jaarrekeningen. De uren in het secundaire proces (afdelingsmanagement, medewerkers bedrijfsvoering en secretariaten) worden hier niet in meegerekend. Er is daar dus geen risico op dubbeling.

In tegenstelling tot de secundaire kosten, die alleen arbeid betreffen, vallen onder de post ‘centrale overhead’ ook materiële zaken. Voor de volledigheid hebben we hier een aanpassing moeten doen op de toerekening zoals die in de provinciale jaarrekeningen is gedaan. Daar zijn zaken als huisvesting, het beheer

van de algemene ICT-infrastructuur (van de provincie als geheel) en algemene juridische ondersteuning niet meegerekend in de generieke overhead, ook al vallen die wel binnen de definitie van overhead zoals vastgesteld door de directie van de provincie Utrecht (o.b.v. Memorandum d.d. 21 december 2011, opgenomen in de bijlagen). Deze kosten vallen onder programma 10 (Bestuur en middelen). Dit hebben wij als volgt gecorrigeerd. Onder programma 10 worden de volgende productgroepen onderscheiden:

1. Provinciale Staten
2. Strategie en bestuurlijke zaken
3. Communicatie
4. Kabinet CvdK
5. Bedrijfsvoering

De kosten onder de productgroepen 3 (Communicatie) en 5 (Bedrijfsvoering) zijn als overhead te bestempelen. De rest is te kenmerken als 'bestuur' en valt daarmee buiten de overheaddefinitie. In de productenrekening zijn de baten en lasten van deze productgroepen te vinden. We hebben de (gesaldeerde) jaarlijkse kosten van deze productgroepen opgeteld bij de post Centrale overhead in ons kostenmodel.

3.2.4 Materiaalkosten

Onder materiaalkosten scharen we alle kosten die geboekt zijn op conto van de afdeling VEH en die geen betrekking hebben op de beloning van eigen of ingehuurd personeel. Het gaat om werkelijk materiële zaken als dienstkleding en dienstauto's, maar ook om uitgaven aan personeelsuitjes, arbobegeleiding en werving en selectie. Daarnaast is een deel materiaalkosten uit het programma E-provincies toegerekend. De bedragen voor 2009 t/m 2011 zijn overgenomen uit het bestand 'overzicht kosten AVV en AHH 2009-2011.xlsx' d.d. 05-07-2012. De bedragen voor 2008 zijn niet bekend. Er is geen dubbeling met de materiaalkosten die al in de generieke overhead zijn meegeteld (zie vorige paragraaf).

3.3 Kostendrijvers

In een kostprijsmodel is het gebruikelijk om kostendrijvers op te nemen. Kostendrijvers zijn factoren die bepalend zijn voor de hoeveelheid of de intensiteit van het werk, oftewel fluctuaties in de tijdsbesteding (bijvoorbeeld meer vergunningaanvragen), of die van invloed zijn op de prijs (bijvoorbeeld cao-afspraken over salarissen). De eerste categorie noemen we 'kostendrijvers Q' (voor *quantity*), de tweede 'kostendrijvers P' (voor *price*).

Kostendrijvers zijn van belang voor de analyse van fluctuaties in gemaakte uren en kosten. In de volgende twee paragrafen worden daarom niet de relevante kostendrijvers geïdentificeerd, maar spreken we ook een verwachting uit over hoe deze factoren de uren of kosten beïnvloed hebben. In hoofdstuk vier komen we hierop terug, als we de bevindingen analyseren. Hiernaast gebruiken we (een deel van) de kostendrijvers om de kostprijs per RUD-taak te berekenen. Hier gaan we in paragraaf 3.4 op in.

3.3.1 Kostendrijvers Q

In de zoektocht naar relevante kostendrijvers ten aanzien van de hoeveelheid werk stuitten we op een evident verschil tussen vergunningverlening en handhaving. Vergunningverlening is grotendeels reactief van aard: men reageert op binnengekomen vergunning- of ontheffingsaanvragen, meldingen of informatievragen van bedrijven of burgers. Deze kostendrijvers, die de hoeveelheid werk bepalen, zijn relatief eenvoudig aan te wijzen. De intensiteit van het werk per aanvraag kan verder worden beïnvloed door wijzigingen in wet- en regelgeving[3]. Uit gesprekken kwamen, naast binnengekomen aanvragen, als belangrijkste kostendrijvers naar voren:

- veranderingen in landelijke wetgeving,
- overheveling van taken tussen bestuurslagen (wijzigingen bevoegd gezag),
- veranderingen in provinciale verordeningen
- veranderingen in economische bedrijvigheid.

In feite betreft het hier onderliggende kostendrijvers, die zowel de aantallen (vergunning)aanvragen als de intensiteit van de werkzaamheden kunnen beïnvloeden. Een verandering van bevoegd gezag kan bijvoorbeeld betekenen dat de provincie er een taak bij krijgt, of juist dat een taak wordt overgedragen naar een andere bestuurslaag, zoals de gemeenten. Aangezien veranderingen in wetgeving genoemd is als belangrijkste (onderliggende) kostendrijver, is in hoofdstuk 4 een overzicht van veranderingen opgenomen en deze geanalyseerd. De aantallen vergunningaanvragen zijn opgenomen in het kostprijsmodel.

De zoektocht naar kostendrijvers Q is voor handhavingstaken minder eenvoudig dan voor vergunningverleningstaken. De handhaving van wetten en regels is niet zozeer afhankelijk van concrete aanvragen, maar wordt gedreven door een (jaarlijks geüpdate) risicoanalyse. Op basis van die risicoanalyse worden

[3] Overigens kunnen wetswijzigingen aanleiding geven tot proactieve communicatie door vergunningverleners.

werkzaamheden geprioriteerd en vastgelegd in het uitvoeringsbeleid van de afdeling VEH (in de JUPs)[4]. In een risicoanalyse worden naleefgedrag en de potentiële effecten van het niet naleven van wetten en regels tegen elkaar afgewogen.

Om tot kostendrijvers te komen waarmee die we de handhavingstaken in het model goed kunnen beschrijven, zijn wij op zoek gegaan naar de factoren achter de factoren die in de JUPs genoemd worden. We komen uit bij de volgende objectieve kenmerken van de provincie[5]:

- aantal inwoners stedelijk gebied
- aantal inwoners landelijk gebied
- oppervlakte land
- percentage 'slechte grond'
- oppervlakte water
- oppervlak agrarisch en natuurterrein
- gewogen weglengte
- aantal bedrijfsvestigingen (algemeen)
- aantal IPPC-inrichtingen
- aantal BRZO-inrichtingen
- aantal badinrichtingen- en zwemgelegenheden
- aantal wetten/regelingen waarvoor Provincie het bevoegd gezag is.

Deze kenmerken veranderen niet veel gedurende een onderzoeksperiode van vier jaar. Toch leek het ons nuttig ze op te nemen in het model, omdat ze in een later fase vergelijking met andere provincies of met partners in de RUD Utrecht mogelijk maken. De verklarende waarde voor de mutaties van jaar op jaar is echter beperkt. Daarom is gezocht naar mogelijke kostendrijvers, onder andere in een nader gesprek met twee teamleiders en een oud-medewerker van de handhavingsteams. Hieruit volgde dat een deel van de handhavingstaken wel degelijk te relateren is aan concrete gebeurtenissen. Alhoewel de risicoanalyse leidend is, blijkt in de praktijk voor een deel van de handhavingsactiviteiten een duidelijke aanleiding te zijn, zoals binnengekomen meldingen, (recentelijk of eerder) verstrekte vergunningen, de start van grote bouwprojecten, enzovoorts.

---

4 De afdeling maakt hiervoor gebruik van de beleidscyclus ('Big Eight'), zoals voorgeschreven in de Wabo (per 1-10-2010).

5 1 t/m 8 conform definitie 'Regeling meet- en rekenregels verdeelmaatstaven provinciefonds en gemeentefonds' (http://wetten.overheid.nl/BWBR0019708/Paragraaf3/Artikel19/geldigheidsdatum_04-05-2012).

Tabel 3 geeft een overzicht van de RUD-taken die als handhaving te kenmerken zijn, met daarbij een aantal gebeurtenissen die als kostendrijvers aangemerkt kunnen worden. Op het moment van oplevering van dit rapport was de discussie hierover nog gaande en waren de aantallen van ondergenoemde gebeurtenissen nog niet op een rij gezet. In het kostenmodel is ruimte vrijgehouden, die kan worden ingevuld zodra hierover een beslissing is genomen.

Tabel 3: Potentiele kostendrijvers handhavingstaken

RUD-taak	Omschrijving	Potentiële kostendrijvers
Basis 4	Het milieutoezicht op diverse omgevingsvergunningplichtige activiteiten.	aantal **actuele** omgevingsvergunningen (in jaar x verleende vergunningen + in voorgaande jaren verleende vergunningen als vergunde activiteit nog in uitvoering is**) = aantal vergunningplichtige bedrijven**
Basis 5	Het milieutoezicht op niet-omgevingsvergunningplichtige of OBM-plichtige inrichtingen o.g.v.: het Activiteitenbesluit, het Besluit landbouw, het Besluit glastuinbouw het Vuurwerkbesluit inrichtingen.	aantal meldingen Activiteitenbesluit in jaar x (m.u.v. bodemsanering en proefbronnering) aantal meldingen i.h.k.v. Besluit Landbouw in jaar x aantal meldingen i.h.k.v. Besluit Glastuinbouw in jaar x aantal meldingen i.h.k.v. Vuurwerkbesluit inrichtingen in jaar x **gemeentelijke activiteit loopt hier niet synchroon met PU**
Basis 6	Het milieutoezicht bij de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen.	n.v.t. binnen provincie Utrecht
Basis 7	Het milieutoezicht bij bouwprojecten.	aantal actuele bouwprojecten met provinciaal belang in jaar x (gestart + lopend)
Basis 8	Het milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten o.g.v. het Besluit bodemkwaliteit.	aantal meldingen o.g.v. Besluit bodemkwaliteit in jaar x
Basis 9	Het milieutoezicht bij bodemsanering, sanering van bedrijfsterreinen en lozing van grondwater bij bodemsanering en proefbronnering.	aantal BUS-meldingen in jaar x
Basis 10	Het ketengerichte milieutoezicht bij bedrijfsmatige activiteiten met betrekking tot gevaarlijke (afval)stoffen.	niet te koppelen aan melding
HH Groen	De handhaving van: Flora- en faunawet en	Aantal in jaar x **actuele** : VNL hfd I, reclameopschriften etc., ontheffing

	Verordening schadebestrijding dieren Boswet Natuurbeschermingswet 1998 Stikstofverordening / Beleidsregel stikstof Natuurschoonwet Landschapsverordening Stiltegebieden	VNL hfd II, opslag, ontheffing VNL hfd II, storten, ontheffing, en III, storten, ophogen VNL hfd II, slootdemping, ontheffing, en III, dempen Lsv hfd III, ophogen, melding VNL hfd III woonschepen, vaartuigen en voorzieningen, ontheffing Flora- en faunawet, ontheffing Boswet, kapmeldingen Natuurbeschermingswet, vergunning meldingen stikstofverordening meldingen van afdeling Wegen	Lsv hfd Lsv hfd
HH Luchtvaart	De handhaving van de Wet luchtvaart.	aantal in jaar x **actuele** vergunningen Luchtvaart/RBML aantal meldingen speciale vluchten	
HH Ontgronding	De handhaving van de Ontgrondingenwet	Aantal in jaar x **actuele** ontgrondingsvergunningen	
HH Water	De handhaving van: Waterwet / PMV-grondwaterbescherming Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	Aantal in jaar x **actuele**: vergunningen onttrekken grondwater of infiltreren water meldingen grondwaterontrekking	

Bij Tabel 3 moet worden opgemerkt dat handhaving niet uitsluitend gebeurt naar aanleiding van een melding of verstrekte vergunning. Voor een goede naleving kan het nodig zijn om ook op eigen initiatief (onaangekondigde) controles uit te voeren. Wanneer men de kostprijs van een bepaalde handhavingstaak alleen berekent op basis van het aantal meldingen, kan wordt de handhaving automatisch duurder als het aantal meldingen daalt (de vaste kosten van handhaving dalen niet direct mee als het aantal meldingen daalt). Ook is niet duidelijk of het mogelijk en wenselijk is om in de bekostiging kostprijs een vaste verhouding aan te nemen tussen 'meldingsgerelateerd' handhaven en 'vrij' handhaven. Als er minder meldingen zijn doordat er minder bedrijven actief zijn binnen de provincie, dan kan wellicht ook het 'vrij' handhaven een beetje minder. Als er minder meldingen komen omdat de meldingsbereidheid van bedrijven daalt, omdat zij controles willen ontduiken, is het terugschroeven van de vrije controles waarschijnlijk geen goed idee.

3.3.2 Kostendrijvers P

Als kostendrijvers die direct de prijs kunnen beïnvloeden (kostendrijvers P) onderscheiden we in het kostenmodel:

- het percentage externe inhuur,

- de verhouding projecten tot reguliere werkzaamheden (als indicator voor de hoeveelheid veranderingen die in een jaar worden doorgevoerd),
- de kwaliteit c.q. intensiteit van de uitvoering.

Zoals in paragraaf 2.1 vermeld, hadden wij onder deze categorie ook de personeelsopbouw (gemiddelde leeftijd, functiewaardering) en verzuimgegevens willen inventariseren en analyseren, maar die gegevens bleken niet van jaar op jaar beschikbaar.

3.4 Kostprijzen

Om te komen tot een kostprijs per RUD-taak, moeten we de totale kosten per RUD-taak delen door het aantal 'producten' dat onder die taak is geleverd (anders gezegd: de kostendragers). Op voorhand staat niet vast wat men als product kan aanmerken, doordat de RUD-taken soms vrij breed gedefinieerd zijn. Wat is bijvoorbeeld het product bij Basistaak 4, 'Het milieutoezicht op diverse omgevingsvergunningplichtige activiteiten'? Net als bij de kostendrijvers is de discussie hierover nog volop gaande. Op het moment van schrijven wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een productencatalogus voor de nieuwe RUD Utrecht, juist om duidelijk af te bakenen welke activiteiten men binnen de verschillende RUD-taken mag verwachten en met welke kwaliteit die dienen te worden geleverd. Gedurende dit onderzoek was de status van deze catalogus nog te onzeker om van de productomschrijvingen in de conceptcatalogus gebruik te maken.

Voor die taken zijn te kenmerken als vergunningverlening, ligt het eenvoudiger. Daar kunnen we redelijkerwijs een kostprijs berekenen door de kosten te delen door het aantal vergunningaanvragen (hiermee bedoelen we ook ontheffingaanvragen e.d.). Deze zijn in de periode van onderzoek ook goed bijgehouden. Let wel, onder één RUD-taak kunnen meerdere typen vergunningen vallen (denk bijvoorbeeld aan Basistaak 1). Het resultaat is een gemiddelde prijs, waarbij alle overige kosten (ook bezwaar en beroep en overhead) in verdisconteerd zitten.

In de integrale kostprijs zit ook verdisconteerd dat niet alle aanvragen leiden tot een verstrekte vergunning en dat sommige aanvragen ingewikkelder zijn dan andere. Het is een gemiddelde prijs, gebaseerd op de totale kosten van een heel jaar, gedeeld door het totale aantal aanvragen in dat jaar. We nemen aan dat deze gemiddelde prijs een realistische benadering is van de werkelijkheid. Een andere aanname is dat op elke vergunningaanvraag gemiddeld gezien eenzelfde

aantal informatieaanvragen binnenkomt (anders gezegd, dat de verhouding informatieaanvragen tot daadwerkelijke vergunningaanvragen constant blijft).

Voor RUD-taken die handhaving betreffen, is er nog geen overeenstemming bereikt over de meest passende noemer. In een overleg met een teamleider en oud-medewerker handhaving is getracht te komen tot een categorisering van handhavingsactiviteiten, die zou kunnen dienen als basis voor de kostprijsberekening. Daarbij is een aantal vereisten benoemd. Om in te toekomst als kostendrager te kunnen dienen, moeten de categorieën:

- objectief meetbaar zijn,
- herkenbaar zijn voor zowel de opdrachtnemer als de eigenaar/ opdrachtgever van de RUD, en
- geen perverse prikkels geven in de bekostiging[6].

In feite geldt hier hetzelfde als bij de kostendrijvers voor handhavingstaken: het gesprek hierover is nog volop gaande. In het kostprijsmodel is ruimte opengelaten waar in een later stadium aantallen kunnen worden ingevoerd.

3.5 Extra overzicht: overige taken (niet-RUD)

De provincie Utrecht staat momenteel op het standpunt dat in principe alle uitvoerende activiteiten van de afdeling Vergunningverlening en Handhaving (VEH) overgedragen worden naar de RUD. Alle taken van VEH, voor zover die niet vallen onder RUD-taken 1 t/m 10, behoren daarmee tot het Pluspakket. Een uitzondering geldt voor 'strategische' beleidstaken (te onderscheiden van uitvoeringsbeleid). Het gaat hier bijvoorbeeld om de vorming van nieuwe provinciale verordeningen. Dit soort activiteiten wordt gerekend tot de toekomstige rol van de PU als opdrachtgever/eigenaar van de RUD. Formeel valt beleidsvorming onder verantwoordelijkheid van de beleidsafdeling, maar in de jaren van onderzoek is daar door VEH-medewerkers regelmatig ondersteuning aan gegeven. In het kostprijsmodel vallen deze activiteiten buiten de optelsom voor de integrale kostprijs. Zij zijn wel in een aparte sheet opgenomen, 'niet-

[6] Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als het bekostigingsmechanisme het uitvoeren van controles bij bedrijven onbeperkt beloont, terwijl men weet dat een of twee controles per jaar voldoende zijn om het naleefgedrag op peil te houden en vaker controleren de bedrijven overbelast. Dit is uiteraard een hypothetisch voorbeeld. Voor zover bij APE bekend zijn er geen evidence-based richtlijnen voor aantallen controles e.d..

RUD'. Dat geldt ook voor de uren die besteed zijn aan het project 'Anders werken'.

3.6 Bronnen

Voor de indeling van het model is gebruik gemaakt van het document 'Basistakenpakket voor Regionale uitvoeringsdiensten, versie 2.3 van 25 mei 2011', van het Excel-document 'RUD Utrecht cijfers met integrale kostprijs 25-4-2012' en van mondelinge informatie van respondenten van de afdelingen VEH en FIN. Het model is gevuld met informatie uit de urenadministratie, waarin zowel uren als uurtarieven zijn opgenomen (negen losse gegevensbestanden met geboekte uren, ontvangen op 7-5-2012). Hierin zijn de in(direct)productieve uren verdisconteerd. De tarieven zijn 'voorcalculatorische' standaardtarieven, zoals gebruikelijk binnen de provincie als geheel. Tot 1 januari 2012 werd gebruik gemaakt van één uniform standaardtarief voor alle functies. Na die datum is overgegaan op een systeem van tariefdifferentiatie. Sindsdien wordt gewerkt met drie standaardtarieven voor resp. medewerkers tot en met salarisschaal 7, schalen 8 t/m 10 en schalen 11 en hoger. Dat maakt de kosteninformatie van 2010 in 2010 onderling beter vergelijkbaar dan met 2009 en 2008. Een andere gevolg van het werken met standaardtarieven is dat de tarieven berekend op basis van werkelijke werkgeverslasten hiervan kunnen afwijken. Bij navraag blijkt dat de kosten in werkelijkheid 3 à 4% lager liggen dan de tarieven in de urenadministratie. Dit betekent dat medewerkers van de afdeling VEH *gemiddeld* beneden het maximum van de toepasselijke salarisschaal worden betaald.

Behalve de urenadministratie is de administratie van ingehuurde diensten gebruikt ('Overzicht ingehuurd personeel 2008-2011 5 juni 2012'). Beide bronnen zijn in beheer bij afdeling Financiën. Hierbij is gecontroleerd voor dubbeltelling van gefactureerde inhuur en inhuur in urenadministratie. De werkzaamheden van de afdelingsmanager en de twee medewerkers bedrijfsvoering zijn noch in de urenadministratie opgenomen, noch in de facturenadministratie. De uren en kosten hiervan halen we daarom uit de afdelingsbegrotingen en verdelen we naar rato van uren over de RUD-taken.

Voor de interpretatie en toedeling van geregistreerde uren aan de verschillende categorieën in het model is dankbaar gebruik gemaakt van de uitgebreide informatie in de Jaar Uitvoeringsplannen (JUP's) van de afdeling VEH en van mondelinge informatie van medewerkers. De overzichten met alle toedelingen zijn tevens voorgelegd aan de teamleiders van VEH. Dit heeft geleid tot een klein aantal mutaties. Tenslotte is de complete lijst met 'deeldeelproducten' (DDPs) die zijn opgenomen in het kostenmodel vergeleken met de lijst DDPs die de financiele

adminsitratie van de provincie in de jaarrekeningen toerekent aan de afdeling VEH (of voorgangers). Dit heeft geleid tot het schrappen van negen DDPs uit de analyse, omdat deze redelijkerwijs niet aan de afdeling VEH of aan de RUD-taken in brede zin[7] konden worden toegerekend.

Informatie over overhead en materiaalkosten zijn afgeleid uit respectievelijk de provinciale rekeningen en productenrekeningen van 2009 t/m 2012.

[7] De afbakening die we in dit onderzoek gebruiken, is breder dan die de afdeling Financien gebruikt voor de jaarrekeningen. Wij nemen bijvoorbeeld een aantal specifieke vergunningverlenende en handhavende taken van de afdeling Wegen mee in het kostprijsmodel, terwijl die binnen de PU niet op rekening van de afdeling VEH komen te staan. Dat komt omdat wij het takenpakket van de toekomstige RUD Utrecht als uitgangspunt nemen en de PU uitgaat van de bestaande indeling in afdelingen.

4 Bevindingen

4.1 Omgevingsanalyse

4.1.1 Externe invloeden

In de jaren 2008 tot en met 2011 is een aantal grote veranderingen in wet- en regelgeving doorgevoerd. Te denken valt aan de invoering van de Wabo, waardoor voor veel medewerkers hun werkzaamheden fundamenteel wijzigde, of de Stikstofverordening, die tot geheel nieuwe werkzaamheden leidde. Sommige wijzigingen hebben gezorgd voor een vermindering van werkzaamheden door bijvoorbeeld overheveling naar een andere (overheids)instantie, andere voor een toename.

Zoals te zien in Tabel 4 vonden de meeste wetswijzigingen plaats in 2009; een verdubbeling ten opzichte van het voorgaande jaar. In 2009 kreeg de Provincie er twee wettelijke taken bij: de scheepvaartwegenverordening en de taken rondom de *Luchtvaartwet*. Met de wijziging van de Luchtvaartwet is de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens vernieuwd. Het Rijk heeft hiermee de taken en bevoegdheden van regionale luchthavens overgedragen aan de provincie. Ontheffingen voor helikoptervluchten en luchtballonvaarten worden sindsdien door de afdeling Vergunning en Handhaving van de provincie verleend (ca. 100 per jaar).[8] Maar in 2009 werd ook de *Waterwet* gewijzigd waardoor taken van de provincie naar de Waterschappen zijn overgeheveld.

In hetzelfde jaar werd verder de Wet elektronische bekendmaking ingevoerd, waardoor het Rijk verplicht werd om regelgeving op elektronische wijze bekend te maken in de officiële publicaties (Staatsblad en Staatscourant). Hoewel pas sinds 1 januari 2011 lagere overheden hiertoe verplicht werden, hadden zij wel vanaf 2009 al de mogelijkheid om besluiten digitaal te publiceren. De provincie werkte al voor de invoering van de wet aan elektronische dienstverlening, dus de impact van deze verandering was in 20011, het jaar van invoering, beperkt.

[8] Jaarprogramma Vergunningverlening en Handhaving 2009.

Tabel 4: Wijzigingen wet- en regelgeving

Wetten/verordeningen/convenanten	2008	2009	2010	2011
Wet samenhangende besluiten	X			
Besluit bodemkwaliteit	X			
Richtlijn Integrated Pollution Prevention and Control	X			
Waterwet		X		
Luchtvaartwet: Regeling burgerluchthavens en militaire luchthavens		X		
Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden		X		
Wet op de waterhuishouding		X		
Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen		X		
Wet elektronische bekendmaking		X		
Wet dwangsom en beroep		X		
Scheepvaartwegenverordening		X		
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)			X	
Wegenverordening			X	
Natuurbeschermingswet			X	
Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim)				X
Stikstofverordening				X
Landschapsverordening				X
Totaal	3	7	3	3

Bron: Jaaruitvoeringsplannen 2009, 2010 en 2011. Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht.

We lichten hier twee belangrijke wijzigingen uit. De afgelopen jaren heeft de provincie veel werkzaamheden verricht voor de invoering van de *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht* (Wabo)[9]. Deze wet is in oktober 2010 ingevoerd om een groot aantal vergunningen voor het aanvragen van bouw- of sloopprojecten te integreren tot één omgevingsvergunning. Een van de belangrijkste praktische wijzigingen is de overdracht van bevoegdheden van de provincie naar gemeenten en vice versa. Daarbij moeten uitvoerende diensten of organisaties voldoen aan de minimum kwaliteitseisen van de Wabo. Middels pilotprojecten in 2008, 2009 en 2010 heeft de Provincie Utrecht zich 'Wabo-proof' gemaakt en voorbereid op de inwerkingtreding van de wet.

[9] Het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) zijn uitvoeringsregelingen van de Wabo en worden niet apart vermeld.

Ook het *Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer*, ook wel Barim of Activiteitenbesluit genoemd, zorgde vanaf 2011 voor een verschuiving van de vergunningplicht naar algemene regels voor een deel van de bedrijven. Met de wijzigingen hoeven minder bedrijven een milieuvergunning aan te vragen, wat (op termijn) zou moeten zorgen voor een lastenverlaging voor de vergunningverleners.

Conclusie

Aan Tabel 4 is te zien dat het elk jaar weer om een behoorlijk aantal wijzigingen gaat. Ook al is 2009 zoals gezegd een druk jaar geweest en ook al zijn ontwikkelingen als de Wabo geen jaarlijks terugkerend fenomeen, tot op zekere hoogte zijn vergunningverleners en handhavers gewend aan een continu veranderende omgeving – zo blijkt uit gesprekken met teamleiders. De voorbereiding op en implementatie van wetswijzigingen en het bijhouden van kennis van regelgeving maakt een integraal onderdeel uit van het takenpakket. Alhoewel veranderingen in wet- en regelgeving waarschijnlijk aan te wijzen zijn als oorzaak van verschuivingen in aandacht tussen (RUD-)taken of teams, voor de afdeling als geheel hoeven deze veranderingen niet bepalend te zijn voor de inzet van mensen en geld. Het budgettaire kader (eventueel met aanvulling bij de Voorjaarsnota) is bijvoorbeeld een andere bepalende factor. Het budget is immers de randvoorwaarde waarbinnen de taken moeten worden uitgevoerd – als er meer uren nodig zouden zijn, kunnen deze alleen worden ingezet als daarvoor ruimte is. Het is dan ook niet op voorhand te zeggen dat fluctuaties in wetswijzigingen altijd correleren met fluctuaties in kosten.

4.1.2 Interne invloeden

Los van veranderingen van buitenaf zijn er ook interne factoren die de (ervaren) werkdruk beïnvloeden. In de onderzoeksperiode heeft bijvoorbeeld een groot ICT-implementatietraject gelopen (ELVHIS). Het ging om een informatiemanagementsysteem dat speciaal voor vergunningverlening en handhaving werd gefinetuned. Het systeem was primair bedoeld om de kwaliteit te verhogen. Het was vooraf niet duidelijk of het werk met ELVHIS meer of minder tijd zou gaan kosten. Tevens is er in de onderzoeksperiode in de hele provincie gewerkt aan de invoering van Anders Werken[10] (flexibel werken). Ook de medewerkers VEH hebben hier tijd aan besteed. Bij sommige respondenten leefde de overtuiging dat deze projecten kostenverhogend hebben gewerkt, aangezien zij meer tijd kostten dan alleen in de projectrealisaties terug te vinden is. Op de lange(re) termijn verwachtten velen dan weer efficiencywinst. Of die in

[10] Deze uren waren duidelijk herkenbaar in de urenadministratie (project 'Anders werken') en zijn buiten het kostprijsmodel gehouden (wel opgenomen in overzicht niet-RUD).

de onderzoeksperiode al opgetreden heeft, is op voorhand niet duidelijk. Het is daarom moeilijk het gesaldeerde effect van deze veranderingen te voorpellen. In het kostprijsmodel is ten behoeve van de analyse onderscheid gemaakt naar structurele en incidentele werkzaamheden, waarbij deze (en andere, kleinere) projecten als incidenteel zijn aangemerkt.

Wat uit het kostprijsmodel niet op te maken is, zijn eventuele veranderingen in managementinzichten of politiek-bestuurlijke keuzes om meer of minder aandacht te besteden aan bepaalde taken. Hieraan is wel aandacht besteed in gesprekken met teamleiders en met de afdelingsmanager. Daaruit blijkt dat de kwaliteit en intensiteit van de uitvoering in de gehele onderzoeksperiode identiek was. De handhaving is steeds gebaseerd op jaarlijkse risicoanalyses, die steeds op dezelfde wijze zijn toegepast om de inzet te bepalen. De intensiteit van het uitvoeringsbeleid als geheel is dus ongewijzigd. Hetzelfde geldt voor de kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening: die is steeds "juridische waterdicht" geweest. Dit komt onder meer tot uitdrukking in het feit dat in elk vergunningentraject een juridisch adviseur wordt betrokken.

Conclusie

Het uitvoeringsbeleid (met name het vereiste niveau van kwaliteit) is waarschijnlijk geen oorzaak van eventuele fluctuaties in de tijdsbesteding of kosten, aangezien dit in de jaren van onderzoek ongewijzigd is geweest. De implementatie van een nieuwe, afdelingsspecifieke ICT of de omslag naar flexibel werken zijn mogelijk wel van invloed geweest.

4.2 Kosten en kostprijzen

Voor een compleet overzicht van kosten en kostprijzen verwijzen wij allereerst naar het kostprijsmodel in Excel ('992-9 Kostenmodel VEH.xlsx' d.d. 31-9-2012). Daarin staan de uren en kosten per RUD-taak (Basistaken en Plustaken) uitgesplitst. Ook zijn per RUD-taak twee overzichten van indexcijfers opgenomen ('Index uren' en 'Index kosten'), die het eenvoudiger maken om de ontwikkeling van uren en kosten te volgen. Verder is per taak de verhouding tussen structurele en incidentele kosten en tussen de kosten van eigen en ingehuurd personeel te zien.

Aangezien er 22 taken onderscheiden worden, is het onoverzichtelijk om alle informatie in deze rapportage te verwerken. In de navolgende paragrafen volgt daarom een overzicht van de resultaten op hoofdlijnen. Hierbij roepen wij in herinnering dat deze kosten zijn gebaseerd op de 'voorcalculatorische' kosteninformatie in de urenadministratie en dat de werkelijke kosten van het

primaire en secundaire proces 3 tot 4 procent lager liggen (zie toelichting in paragraaf 3.6).

4.2.1 Overzicht totale kosten

De totale kosten voor RUD-taken fluctueren tussen de 13,2 en 13,6 miljoen euro[11] (Tabel 5). Hierin zijn de kosten voor primair proces, secundair proces, overhead, materiaalkosten en niet-productieve uren inbegrepen. De indexcijfers in de derde kolom van Tabel 5 tonen de ontwikkeling van de kosten over de jaren. Jaar 2009 is gekozen als basisjaar, omdat de kosten van 2008 niet integraal in beeld gebracht konden worden. De indexcijfers 2009-2011 tonen een bescheiden neerwaartse trend. De kosten van uitvoering van de (toekomstige) RUD-taken zijn dus enigszins afgenomen.

Tabel 5: Totale kosten RUD-taken onderverdeeld naar Basis- en Plustaken

	Totaal	*Index*	Basistaken	*%*	Plustaken	*%*
2011	€ 13.183.066	97	€ 5.500.526	*42%*	€ 7.682.539	*58%*
2010	€ 13.374.059	98	€ 5.662.669	*42%*	€ 7.711.390	*58%*
2009	€ 13.596.513	100	€ 5.631.240	*41%*	€ 7.965.273	*59%*

*) Totale kosten 2008 niet berekend, omdat informatie over materiaalkosten en generieke overhead ontbreekt.

In Tabel 5 zijn de totale kosten ook uitgesplitst naar Basistaken en Plustaken. De tabel toont dat de verhouding tussen deze twee takenpakketten zo goed als stabiel is gebleven.

Als alternatief kunnen we de totale kosten uitsplitsen naar taken die met vergunningverlening te maken hebben en die handhaving betreffen. Tot de eerste categorie behoren Basistaken 1 t/m 3 en alle Plustaken beginnend met 'VV'. Basistaken 4 t/m 10 en alle Plustaken beginnend met 'HH' behoren tot de tweede categorie. De taken onder categorieën 'Wegen' en 'BRZO' zijn gemengd van aard. De resultaten van deze uitsplitsing staan in Tabel 6.

[11] De totale kosten van 2008 zijn niet vergelijkbaar met die van latere jaren, omdat de overhead in 2008 op een andere manier is gedefinieerd.

Tabel 6: Kosten van vergunningverlenende en handhavende taken (excl. Wegen en BRZO)

	Totaal	Vergunning-verlening	*% van totaal*	Handhaving	*% van totaal*	*Wegen & BRZO*	*% van totaal*
2011	€ 13.183.066	€ 7.971.165	60%	€ 4.584.380	35%	€ 627.521	5%
2010	€ 13.374.059	€ 7.578.959	57%	€ 5.213.528	39%	€ 581.572	4%
2009	€ 13.596.513	€ 8.074.056	59%	€ 5.135.350	38%	€ 387.108	3%

Te zien is dat de verhouding tussen de drie categorieën nauwelijks verandert. Er zijn kleine fluctuaties te zien, maar een duidelijke trend is niet te ontwaren.

4.2.2 Kosten buiten model

In de totale kosten zijn alle activiteiten die vooralsnog niet aan een RUD worden overgedragen weggelaten. Voor de volledigheid presenteren en specificeren wij deze kosten in Tabel 7. Daarin is te zien dat de kosten besteed aan andere dan RUD-taken gestaag zijn toegenomen.

Tabel 7: Kosten buiten model (niet-RUD)

	Projecten (vnl. Anders Werken)	Beleidsvorming (anders dan uitvoeringsbeleid)	Totaal
2011	€ 441.252	€ 139.854	€ 581.106
2010	€ 4.061	€ 227.135	€ 231.196
2009	€ 0	€ 100.709	€ 100.709
2008	€ 0	€ 83.760	€ 83.760

4.2.3 Verhouding tussen primair proces en andere kosten

De kosten van het primaire proces, het secundaire proces, de generieke overheid en de materiaalkosten worden gepresenteerd in Tabel 8.

Tabel 8: Totale kosten onderverdeeld naar kostensoort

	Primair (arbeid)	Secundair (arbeid)	Generieke overhead	Materiaal
2011	€ 7.497.530	€ 986.854	€ 4.125.512	€ 573.170
2010	€ 7.381.231	€ 988.691	€ 4.248.060	€ 756.077
2009	€ 8.127.497	€ 854.000	€ 4.274.060	€ 340.956
2008	€ 5.835.609	€ 953.495	n.b.	n.b.

De primaire kosten nemen in 2009 met ruim twee miljoen euro toe en dalen in 2010 met ruim zeven ton. Omgekeerd is bij het secundaire proces tussen 2008 en 2010 eerst een daling te zien en daarna een stijging. Tussen 2010 en 2011 veranderen primaire en secundaire kosten minder sterk. Opvallend is verder dat de hoogste kosten voor primair proces worden gerealiseerd in 2009, het jaar waarin ook de meeste wijzigingen in wet- en regelgeving plaatsvonden.

Als we dezelfde gegevens presenteren indexvorm (basisjaar 2009), in de volgende tabel, dan valt een aantal zaken op.

Tabel 9: Index kosten naar kostensoort

	Primair (arbeid)	Secundair (arbeid)	Generieke overhead	Materiaal
2011	92	116	97	168
2010	91	116	99	222
2009	100	100	100	100

Tabel 9 toont de verandering in kosten (per kostensoort) vanaf 2009. De kosten voor het primaire proces dalen aanzienlijk tussen 2009 en 2010 en blijven daarna vrijwel constant. Bij het secundaire proces is een beweging in tegengestelde richting te zien. Hierbij moet in aanmerking genomen worden dat er in de jaren van onderzoek verschillend is omgesprongen met de urenadministratie, waardoor naar verluidt de jaren 2010 en 2011 het beste met elkaar te vergelijken zijn en minder met 2008 en 2009. Welk deel van de gevonden fluctuaties door administratieve veranderingen te verklaren is, is echter niet bekend. De generieke overhead daalt telkens iets en het indexcijfer voor de materiaalkosten fluctueert nogal.

In Tabel 10 kunnen we meer in detail in zien welk deel van de arbeidskosten van het primaire dan wel secundaire proces een incidenteel (projectmatig) karakter had en welk deel structureel was[12].

Tabel 10: Primaire en secundaire kosten onderverdeeld naar structureel en incidenteel

	Primair proces (arbeid)		Secundair proces (arbeid)	
	Structureel	*Incidenteel*	*Structureel*	*Incidenteel*
2011	€ 6.749.671	€ 747.860	€ 986.854	€ 0
2010	€ 6.662.881	€ 718.350	€ 988.691	€ 0
2009	€ 7.458.499	€ 668.997	€ 854.000	€ 0
2008	€ 5.464.952	€ 370.657	€ 953.495	€ 0

Bij het primaire proces zijn de incidentele kosten sinds 2008 verdubbeld, terwijl de structurele activiteiten een gematigder ontwikkeling doormaakten. Na 2010 is er nauwelijks verandering in de structurele en incidentele kosten van het primair proces. In het secundair proces zijn alle kosten structureel. Deze zijn over de jaren redelijk stabiel.

Deze uitsplitsing laat zich verder analyseren als we de verschillende kostensoorten uitdrukken als percentage van de totale kosten van het betreffende jaar (Tabel 11).

Tabel 11: Kostensoorten als percentage van totale kosten

	Primair proces (arbeid)		Secundair proces (arbeid)		Generieke overhead	Materiaal
	Structureel	*Incidenteel*	*Structureel*	*Incidenteel*		
2011	51%	6%	7%	0%	31%	4%
2010	50%	5%	7%	0%	32%	6%
2009	55%	5%	6%	0%	31%	3%

Omdat in 2008 de kosten voor overhead niet konden worden vastgesteld, is een vergelijking van verhoudingsgetallen met dit niet mogelijk. Voor de overige jaren geldt dat de verhouding tussen de verschillende kostensoorten in de jaren 2010 en 2011 vrij stabiel blijft. Projecten maken binnen het primair proces een vast en relatief klein onderdeel uit van het takenpakket. Ook de toebedeelde generieke

[12] Dit is iets anders dan het onderscheid tussen eigen en ingehuurd personeel. Het onderscheid tussen structurele en incidentele arbeidskosten is gemaakt op basis van een inhoudelijke beoordeling van urenregistraties: was het een project of was het *going concern*?

overhead (van de provincie als geheel) schommelt niet veel. Tussen 2009 en 2010 is alleen een duidelijk verschil te zien bij het primaire proces: het aandeel van de structurele primaire kosten daalt met vijf procent.

In plaats van de kosten te relateren aan de totale kosten, kunnen we de kosten van het secundaire proces en de generieke overhead ook verhouden tot de kosten van het primaire proces. Dit is gebruikelijk in analyses van overheadkosten. Uit Tabel 12 blijkt dan dat de secundaire kosten na 2009 oplopen tot 13% van de primaire kosten en dat de generieke overhead oploopt van 53% in 2009 tot 55% in 2011. Let op: in de generieke overhead zit meer dan alleen arbeid (o.a. ook huisvesting), terwijl de secundaire kosten alleen arbeidskosten zijn.

Tabel 12: Kosten secundair proces en overhead als percentage van kosten primair proces

	Secundair (afdelingsoverhead)	Generieke overhead
2011	13%	55%
2010	13%	58%
2009	11%	53%
2008	16%	n.b.

4.2.4 Verhouding tussen inhuur en eigen personeel

De kosten voor verrichte arbeid (primair en secundair proces) kunnen verder worden uitgesplitst naar kosten van eigen en van ingehuurd personeel. Onder het eigen personeel vallen zowel de mensen met vaste als met tijdelijke arbeidsovereenkomsten. Ingehuurd personeel is personeel zonder dienstverband (gedetacheerden).

Tabel 13 toont dat er in 2011 binnen het structurele deel van het primair proces ('going concern') verhoudingsgewijs voor een groter bedrag is ingehuurd dan voorgaande jaren: 10 procent van de kosten van de structurele kernactiviteiten, tegen 2 procent daarvoor. Bij de incidentele kosten (projecten) binnen het primair proces wordt een groter deel van het werk verricht door ingehuurd personeel, tussen de 32 procent in 2009 en 67 procent in 2008. Onder deze categorie vallen bijvoorbeeld de implementatie van afdelingsspecifieke ICT en de overdracht van taken bij wetswijzigingen. Binnen het secundaire proces is in de vier jaren van onderzoek tussen de 0 en 5 procent van de kosten uitgegeven aan ingehuurd personeel.

Tabel 13: Percentage kosten gerealiseerd door eigen personeel versus ingehuurd personeel (verbijzonderd naar primair-structureel, primair-incidenteel, secundair-structureel en secundair-incidenteel)

	Primair proces				Secundair proces			
	Structureel		*Incidenteel*		*Structureel*		*Incidenteel*	
	pers.	*inh.*	*pers.*	*inh.*	*pers.*	*inh.*	*pers.*	*inh.*
2011	90%	10%	66%	34%	95%	5%	0%	0%
2010	98%	2%	56%	44%	96%	4%	0%	0%
2009	98%	2%	68%	32%	100%	0%	0%	0%
2008	98%	2%	33%	67%	96%	4%	0%	0%

4.2.5 Verhouding 'groene' vergunningverlening tot overige taken

Zoals eerder vermeld, staat nog niet vast dat de activiteiten van het team Vergunningverlening Natuur en Landschap, in dit onderzoek gevat onder 'Vergunningverlening Groen', worden overgeheveld naar de RUD Utrecht. Het is daarom interessant te bekijken wel deel van de kosten deze taak historisch gezien in beslag nam, in relatie tot de taken die binnenkort worden overgeheveld naar de RUD. In Tabel 14 staan de primaire en secundaire kosten van deze taak gepresenteerd naast de overige primaire en secundaire kosten binnen dit kostenmodel. Te zien is, dat het hier om een relatief omvangrijke taak gaat, waarvan de kosten (exclusief materiaalkosten en generieke overhead) tussen 2009 en 2011 gestegen zijn tot een totaal van 1.369.684 euro. Met de overige taken is in 2011 in totaal 7.114.700 gemoeid (wederom exclusief materiaalkosten en generieke overhead).

Tabel 14: Primaire en secundaire kosten vergunningverlening groen versus overige taken

	Vergunningverlening Groen			Overige RUD-taken[c]		
	Primair	*Secundair*	*Primair + secundair*	*Primair*	*Secundair*	*Primair + secundair*
2011	€ 1.246.668	€ 123.016	€ 1.369.684	€ 6.250.862	€ 863.838	€ 7.114.700
2010	€ 754.868	€ 92.242	€ 847.109	€ 6.626.363	€ 896.449	€ 7.522.813
2009	€ 829.322	€ 81.723	€ 911.045	€ 7.298.174	€ 772.277	€ 8.070.451

c. Hieronder vallen de taken uit het Basispakket, het Pluspakket, met uitzondering van Vergunningverlening Groen, Wegen en BRZO.

4.2.6 Tijdsbesteding

Achter het getoonde kostenplaatje ligt informatie over het aantal uren dat aan de verschillende taken is besteed. Het totaaloverzicht in uren ziet er als volgt uit (Tabel 15 en Tabel 16).

Tabel 15: Totale tijdsbesteding in uren en onderverdeling naar Basis- en Plustaken

	Totale uren	*Index totale uren*	Basistaken	*% van totaal*	Plustaken	*% van totaal*
2011	131.422	93	54.947	*42%*	76.475	*58%*
2010	143.687	102	62.119	*43%*	81.567	*57%*
2009	140.583	100	56.309	*40%*	84.273	*60%*
2008	119.581	n.v.t.	46.863	*n.v.t.*	72.719	*n.v.t.*

Wanneer men de indexcijfers (ontwikkeling) van de totale aantallen uren in de tweede kolom van Tabel 15 vergelijkt met de indexcijfers van de totale kosten in Tabel 5, valt op dat de uren en kosten niet precies dezelfde beweging maken. In 2010 zijn meer uren geregistreerd dan in 2009, terwijl de kosten dalen. Van 2010 naar 2011 dalen de kosten verder met één procentpunt, terwijl het aantal geboekte uren met negen procentpunten veel sterker daalt. Over deze ontwikkeling is gesproken met de afdeling Financiën. Een van de mogelijke oorzaken van deze bevinding is dat er met ingang van 2010 met een andere tariefstructuur is gewerkt[13]. De verandering in de verhouding tussen uren en kosten tussen 2009 en 2010 is daar echter niet door te verklaren.

Ook de relatieve aandelen van vergunningverlening, handhaving en gemengde taken zijn anders als je naar de uren kijkt, dan als je de kosten bekijkt.

Tabel 16: Tijdsbesteding in uren onderverdeeld naar vergunningverlennig en handhaving

	Vergunning-verlening	*% van totaal*	Handhaving	*% van totaal*	*Wegen & BRZO*	*% van totaal*
2011	79.919	61%	45.112	34%	6.391	5%
2010	83.044	58%	54.608	38%	6.034	4%
2009	83.794	60%	52.251	37%	4.538	3%
2008	70.462	n.v.t.	44.843	n.v.t.	4.277	n.v.t.

Opvallend is verder dat het jaar met het hoogste aantal uren niet samenvalt met de het jaar met de hoogste kosten. Het ‘duurste’ jaar was 2009, terwijl in 2010 de meeste uren zijn gemaakt.

[13] Tot 2010 werd gewerkt met een uniform, “voorcalculatorisch” uurtarief dat voor alle medewerkers gold. Met ingang van 2010 is overgestapt op een systeem met drie voorcalculatorische standaardtarieven voor drie schaalgroepen.

4.2.7 Kostprijzen

Als sluitstuk van deze opdracht rekenen we de totale kosten om naar een prijs per eenheid, door waar mogelijk te delen door het aantal relevante eenheden per jaar (de gekozen kostendragers). Als eenheden is meestal gekozen voor de binnengekomen vergunningaanvragen. Wij brengen hier een aantal opmerkingen uit paragraaf 3.4 in herinnering:

- onder één RUD-taak kunnen meerdere typen vergunningen vallen,
- de kostprijs is een gemiddelde prijs, waarin alle kosten verdisconteerd zitten die samenhangen met de betreffende RUD-taak,
- aangenomen is dat de periode van een jaar, waar deze gemiddelde prijs op gebaseerd is, een getrouw beeld geeft van de variatie van activiteiten onder de RUD-taak,
- aangenomen is dat de verhouding tussen de verschillende activiteiten over de jaren vergelijkbaar blijft (bijvoorbeeld de verhouding tussen informatieaanvragen die wel en niet tot een vergunningaanvraag leiden).

Bij de kostprijsberekening worden Basistaken 1, 2 en 3 samengenomen, omdat het onderscheid in de urenadministratie niet zuiver te maken was. Tussen activiteiten ten behoeve van de algemene Omgevingsvergunning (Basis 1) en de Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets (OBM; Basis 3) wordt in de administratie geen onderscheid gemaakt. Werkzaamheden ten behoeve van de Verklaring Van Geen Bezwaar (VVGB) worden wel apart geregistreerd (Basis 3).

Voor de handhavingstaken was, zoals eerder toegelicht, onvoldoende informatie beschikbaar om een vergelijkbare berekening te maken. De benodigde gegevens (aantallen handhavingsactiviteiten) zijn niet systematisch bijgehouden.

Tussen de RUD-taken waarvoor we wel een integrale kostprijs konden berekenen, zijn grote verschillen zichtbaar. De kostprijzen verschillen van 154 tot ruim 54.000 euro (zie Tabel 17).

Tabel 17: Kostprijs per taak (voor voor zover te berekenen)

	Basis 1 t/m 3	VV Bodem	VV Groen	VV Luchtvaart	VV Ontgronding	VV Vuurwerk	VV Water	Wegen
2011	€ 14.788	€ 3.306	€ 4.119	€ 2.382	€ 8.421	€ 2.154	€ 14.596	€ 286
2010	€ 22.138	€ 3.364	€ 3.533	€ 2.223	€ 7.033	€ 1.715	€ 54.605	€ 303
2009	€ 29.289	€ 4.390	€ 15.252	€ 0	€ 32.253	€ 1.285	€ 1.924	€ 154

Deze kostprijzen mogen niet te eng geïnterpreteerd worden als – bijvoorbeeld – prijs per verstrekte vergunning. Het is de integrale kostprijs voor de uitvoering van een RUD-taak, gedeeld door het aantal binnengekomen vergunningaanvragen die onder deze taak vallen. Hieronder vallen dus niet alleen (verschillende) vergunningstrajecten, maar ook het bekendmaken van regelgeving en het beantwoorden van vragen van burgers en bestuur.

In bijlage 6 staat een uitgebreidere tabel, waarin ook de eenheden worden vermeld. Daarbij moet opgemerkt worden het feit dat een RUD-taak niet altijd voor één type vergunning staat. In sommige gevallen worden zeer ongelijke vergunningingverleningsprocessen bij elkaar opgeteld. Niettemin valt op dat de fluctuaties in kostprijzen in veel gevallen een ander patroon volgen dan de eenheden. Tabel 17 hierboven laat bijvoorbeeld bij Basis 1t/m3 zien dat de kostprijs tussen 2009 en 2011 gestaag daalt. Wat hierachter schuilt, zoals Bijlage 6 toont, is dat het aantal binnengekomen vergunningaanvragen onder deze basistaken sterk gestegen is, terwijl de kosten dalen (in 2010) of slechts licht stijgen (in 2011). Met andere woorden, de relatie tussen kosten en aanvragen is niet constant. Dat kan te maken hebben met veranderingen in het takenpakket, maar binnen het kader van deze opdracht kon dit niet voor elke RUD-taak uitputtend worden onderzocht.

4.2.8 Integraal uurtarief

Als sluitstuk van onze analyse berekenen we op basis van de totale kosten (primaire kosten, secundaire kosten, materiaalkosten en generieke overhead) en het totale aantal gerealiseerde uren het integrale uurtarief van de uitvoering van RUD-taken. Tabel 18 toont eerst de verschillende onderdelen, waaruit het uurtarief is opgebouwd, en vervolgens het totaal van deze onderdelen.

Tabel 18: Breakdown integraal uurtarief en totaal integraal uurtarief per jaar

Jaar	Primair	Secundair	Materiaal	Generieke overhead	Totaal integraal uurtarief
2011	€ 57	€ 8	€ 4	€ 31	€ 100
2010	€ 51	€ 7	€ 5	€ 30	€ 93
2009	€ 58	€ 6	€ 2	€ 30	€ 97

Het integrale uurtarief, inclusief de generieke overhead die buiten de afdeling VEH gerealiseerd is, schommelt in de bestudeerde jaren tussen de 93 en 100 euro. Exclusief de generieke overhead komt het uurtarief uit tussen 64 en 69 euro.

Variaties in het uurtarief kunnen veroorzaakt zijn door veranderingen in de kostenstructuur (lager of hogere inhuurtarieven, bijvoorbeeld) maar ook door administratieve veranderingen. We roepen in herinnering dat de kosten in dit onderzoek direct zijn afgeleid uit de urenadministratie. Hierin bestaat een directe koppeling tussen geboekte uren en standaardtarieven. Per 2010 is overgegaan van een uniform uurtarief voor alle medewerkers naar een systeem van tariefdifferentiatie (drie standaardtarieven). Dit werkt ongetwijfeld ook door in het integrale uurtarief, alhoewel niet duidelijk is welk deel van de variatie in bovenstaande tabel hierdoor verklaard kan worden.

Uit de tabel zijn verder dezelfde onderlinge verhoudingen af te lezen als gepresenteerd in Tabel 11: het primaire proces heeft het grootste aandeel in de kosten (55-60%), gevolgd door de generieke overhead (31-32%). Een kleiner deel van de kosten (9-13%) vindt zijn oorsprong in het secundaire proces en het benodigde materiaal.

Bijlage 1: Belangrijkste veranderingen in wetten en regels

Overzicht van belangrijkste wijzigingen in wet- of regelgeving en ICT (speciaal aandachtspunt in audit), op basis van de Jaaruitvoeringsplannen (JUPs). De paginanummers verwijzen naar desbetreffend JUP.

2009

Wet-/regelgeving:

- Nieuwe Verordening bescherming Natuur en Milieu p.43
- Verdere implementatie van de Nieuwe Europese Zwemwaterrichtlijn p.48 (al gestart in 2008)
- Implementatie Rmbl p.61
- Implementatie en taken rondom Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) per 1-1-2010;
- Evaluatie 'groene' wetten;
- Waterwet → taken naar waterschappen per december 2009
- Luchtvaartwet → overname van taken als gevolg nieuwe wetgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens;
- Wet samenhangende besluiten;
- Modernisering Verordening bescherming natuur en landschap;
- Implementatie besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en Wabo;
- Wet elektronische bekendmaking: digitaal publiceren van besluiten (zie ICT);
- Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer;
- Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen;
- Natuurbeschermingswet → per 01-02-2009 is Gedeputeerde Staten bevoegd gezag geworden voor alle activiteiten in de gebieden van de provincie Utrecht (voorheen adviesrol).
- Besluit Bodemkwaliteit;
- Evaluatie op rijksniveau van de Natuurwetgeving wordt gevolgd;
- Groot deel van de activiteiten in kader van de Verordening bescherming Natuur en Milieu zijn bevroren per februari 2009 p.40
- RRGS (Register risicosituaties gevaarlijke stoffen), al in 2007,p.64

ICT:

- Opening e-vergunningenloket per 1-1-2009

- Meldings- en gebruikssysteem voor de provinciale vrijstelling voor Flora en Faunawet(p.26);
- Project Eenduidig automatiseringssysteem voor de afdeling Handhaving p.48

2010

Wet-/regelgeving:

- Wabo per 01-07-2010
- Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim) per 01-01-2011
- Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen;
- Natuurbeschermingswet 01-02-2009 → taken naar de provincie
- Waterwet 22-12-2009 → taken van de provincie naar de waterschappen
- Besluit Bodemkwaliteit
- Evaluatie op Rijksniveau van de Natuurwetgeving wordt gevolgd
- Luchtvaartwet 01-11-2009 → taken naar de provincie
- Wet elektronische bekendmaking 01-07-2009 → besluiten digitaal bekend maken
- Wet samenhangende besluiten.
- Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties p.62 (getekend in 2009)
- RRGS (Register risicosituaties gevaarlijke stoffen), al in 2009,p.64
- E-PRTR (European Pollutant Release Transfer Registerverordening) al in 2009, p.64
- De Europese REACH-verordening (Registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen) al in 2009, p.64
- Aanpassen toepassingsvergunning op nieuwe IPO-voorschriften (ivm Vuurwerkbesluit) p.72
- De ontgrondingenverordening ondergaat een update p.88

ICT:

- Digitaliseringstraject E-V&H
- DIVA → pilotafdeling (nieuw ICT-systeem) p.12
- Innovatieve website voor de afdeling Handhaving p.11
- Nieuw workflow management systeem p.12
- Flora en Faunawet en Verordening schadebestrijding dieren ontheffing: digitalisering van de meld- en rapportagestructuur ontheffingen p.25
- Flora en Faunawet en Verordening schadebestrijding dieren handhaving: Verbeteren digitaliseringstraject procesformulieren p.26

- Meewerken aan de inrichting van de Centrale database milieuvergunningen veehouderijen (Web-bvb) voor o.a. actuele stikstofgegevens.
- Globis p.61 (al gestart in 2009, is een groeitraject)
- In gebruik nemen van nieuw systeem voor vastleggen en monitoren toezicht Wet milieubeheer: binnen en buiteninrichtingen

2011

Wet-/regelgeving:

- Wijziging Activiteitenbesluit of Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Barim) per 01-01-2011
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) + Besluit omgevingsrecht per 01-10-2010.
- Verwacht: nieuwe Natuurwet, ter vervanging van de Boswet, Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. Verwachting is dat er in 2011 een voorstel om advies zal worden voorgelegd.
- Verklaring van geen bedenkingen (VGGB) voor Natuurbeschermingswet als gevolg van de invoering van de Wabo p.31
- Stikstofverordening p.30
- Web Bestand Veehouderijbedrijven (Web-BVB) p.30
- Taken rondom Natuurschoonwet (in 2010 overgenomen van Afdeling Groen de Natuurschoonwet) p.34
- Landschapsverordening 2011 p.36
- nieuwe Wegenverordening sinds 01-10-2010 p.50
- Nieuwe provinciale Nalevingsstrategie p.63
- Project implementatie Wabo p.68
- Project implementatie Barim p.68
- Project omgevingsdiensten p.68
- Implementatie Rbml (Wet Luchtvaart) p.68
- Besluit omgevingsrecht → 24 uur per dag bereikbaarheid voor meldingen van milieuklachten door burgers/bedrijven p.96
- Opstellen luchthavenbesluiten, luchthavenregelingen en – ontheffingen p.98

ICT:

- Elvhis o.a. p.47
- Digitalisering meld- en rapportagesysteem; Fauna Registratie Systeem (FRS) p.24
- Aanpassing e-formulieren ivm Landschapsverordening p.36
- Inrichting e-loket ivm Landschapsverordening p.36

- Loket slootdempingen beheren en uitbreiden naar alle waterschappen p.39
- Documentum p.47
- Gegevens in Globis verwerken p.61
- Mobiel handhaven Whvbz testen en implementeren p.65
- Elvhis Zwemwater implementeren p.65

Bijlage 2: Besluit Basistaken

Basistakenpakket voor Regionale uitvoeringsdiensten,
versie 2.3 van 25 mei 2011

Versie 2.3 van het Basistakenpakket brengt geen verandering in de eerder gemaakte en bestuurlijk geaccordeerde afspraken over de inhoud van het basistakenpakket. Beoogd is slechts de terminologie aan te passen aan wijzigingen in wet- en regelgeving die na de totstandkoming van versie 2.2 zijn doorgevoerd. De actualisatiedatum is 1 juni 2011.

Het basistakenpakket is uitgangspunt voor het takenpakket dat door de RUD wordt uitgevoerd ten behoeve van alle deelnemende gemeenten en de provincie. De ervaringen met de toepassing van dit basistakenpakket kunnen na verloop van tijd leiden tot aanpassing.

Versie	Wijziging betreft	Status	Datum
1.0	n.v.t.	Bijlage bij de package deal	16-06-09
2.0	- toelichting - volgorde opsomming taken - redactionele aanpassingen - uitbreiding van onderdeel 3 (nieuw) met niet-IPPC- en niet-BRZO-inrichtingen - schrappen van sloopwerkzaamheden in opdracht van particulieren in onderdeel 4 (nieuw) - vervanging van onderdeel 1 (oud) door volledig herzien onderdeel 5 (nieuw)	Volledige versie is bestuurlijk vastgesteld	27-01-10
2.1	- toevoegen voetnoot in onderdeel 1 - invoegen in onderdeel 5 van: • groothandel in voedingsmiddelen • koel- en vrieshuizen • veilingen van landbouw-, tuinbouw- en visserijproducten • ijsbanen • skihellingen • (niet-academische) ziekenhuizen	Ambtelijk advies aan bestuurders van IPO, VNG, UvW en het Rijk (ambtelijke werkconferentie in Zeist)	01-04-10
2.2	- toevoegen voetnoot in onderdeel 1 - invoegen in onderdeel 5 van: • groothandel in voedingsmiddelen • koel- en vrieshuizen • veilingen van landbouw-, tuinbouw- en visserijproducten • ijsbanen • skihellingen • (niet-academische) ziekenhuizen	Bestuurlijk vastgesteld	24-06-10
2.3	- redactionele aanpassingen i.v.m. de inwerkingtreding van de tweede tranche van de tweede fase van het Activiteitenbesluit en de introductie van de omgevingsvergunning beperkte		25-05-11

	milieutoets (OBM) in de Wabo en het Besluit omgevingsrecht		

1. De voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening voor activiteiten waarvoor GS op 19 juni 2009 bevoegd waren [1] om milieuvergunningen te verlenen op grond van de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer (betreft omgevingsvergunningen in hun geheel).

2. De voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening door GS voor de verwezenlijking van een project van provinciaal belang, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder ten derde, van de Wabo, van het bestemmingsplan wordt afgeweken (betreft omgevingsvergunningen in hun geheel).

3. a. De voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening voor het oprichten en in werking hebben van inrichtingen die onder het bevoegd gezag van B&W vallen of in de toekomst komen te vallen. Het betreft hier alleen het milieudeel van deze omgevingsvergunningen. In een aantal gevallen geldt, tot de regionale uitvoeringsdiensten zijn gerealiseerd, het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) van GS.

3. b. De voorbereiding van de. Het gaat hier om activiteiten die voorheen omgevingsvergunningplichtig waren op grond van art. 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, maar nu (sinds de tweede tranche van de tweede fase van het Activiteitenbesluit) onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit vallen. Hierbij geldt echter dat er nog wel een beperkte voorafgaande individuele toets moet plaatsvinden, de omgevingsvergunning beperkte milieutoets. Een en ander is geregeld op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wabo en de artikelen 2.2a en 3.3a van het BOR. Het betreft inrichtingen in de categorieën windturbines, RWZI's, autodemontage, metaalrecycling, opslag banden en combibedrijven.

4. Het milieutoezicht op de volgende omgevingsvergunningplichtige activiteiten:
   - sloopwerkzaamheden in opdracht van bedrijven of instellingen,
   - het oprichten en in werking hebben van een omgevingsvergunningplichtige inrichting waarvoor B&W of GS[2] het bevoegd gezag zijn.
   - activiteiten waarvoor krachtens provinciale verordening een vergunning is vereist,
   - activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning vereist is op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub b, Wabo[3].
   - activiteiten met stoffen, preparaten en GGO's die onder een amvb op grond van titel 9.2 Wet milieubeheer vallen of producten en toestellen die onder de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, titel 9.4 Wet milieubeheer of titel 10.3 Wet milieubeheer vallen en die worden uitgevoerd door de houder van een omgevingsvergunning.

5. Het milieutoezicht op niet-omgevingsvergunningplichtige inrichtingen dan wel inrichtingen die OBM-plichtig zijn en die vallen onder de meldingsplicht van het Activiteitenbesluit of

[1] 16 juni 2009 is de datum van de geconsolideerde versie van de package deal.

[2] Indien GS het bevoegd gezag zijn gaat het niet alleen om het milieutoezicht maar om het toezicht op de gehele omgevingsvergunning.

[3] Het betreft activiteiten waarvoor voorheen een aanlegvergunning op grond van de Wro vereist was.

Verwijderd: ¶

onder het Besluit landbouw[4], het Besluit glastuinbouw[5] of het Vuurwerkbesluit inrichtingen en die deel uitmaken van een hierna genoemde branche of een hierna genoemde activiteit uitvoeren:

- glastuinbouw en open teelt
- veehouderijen[6] met uitzondering van melkrundveehouderijen
- champignonkwekerijen
- loonwerkers
- metaal- en elektrotechnische industrie
- afvalsector (opslag en be- en verwerking, inclusief autodemontage)
- industriële vervaardiging van voedingsmiddelen
- groothandel in voedingsmiddelen
- koel- en vrieshuizen
- veilingen van landbouw-, tuinbouw- en visserijproducten
- textielindustrie[7]
- kunststofindustrie (verwerking thermoplasten)[8]
- schietbanen[9]
- ijsbanen en skihellingen
- betonmortelindustrie en betonproductenindustrie, waaronder de vervaardiging van cement, gips en kalk[10]
- windturbines[11]
- warmtekracht- installaties[12]
- vervaardigen papier en kartonwaren
- crematoria
- grafische industrie
- textielreinigingsbedrijven
- timmerfabrieken waar coaten plaats vindt
- chemische behandeling van natuursteen
- opslag vuurwerk
- rioolwaterzuiveringsinstallaties[13]
- bodemsaneringen
- laboratoria
- bunkerstations[14]
- foto-ontwikkelcentrales
- havensector
- (niet-academische) ziekenhuizen.

6. Het milieutoezicht bij de opsporing en winning van natuurlijke hulpbronnen voor zover het die activiteiten betreft.

7. Het milieutoezicht bij het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructurele voorzieningen door bedrijven of instellingen voor zover het die activiteiten betreft.

---

[4] Dit besluit gaat per 1-1-2012 op in het Activiteitenbesluit
[5] Dit besluit gaat per 1-1-2012 op in het Activiteitenbesluit
[6] Indien de vergunningplicht komt te vervallen in de derde of een volgende tranche van de Tweede fase van de modernisering van de algemene regels, zie o.a. TK 29 383, nr. 133
[7] Zie noot 6
[8] Zie noot 6
[9] Zie noot 6
[10] Zie noot 6
[11] Gedeeltelijk OBM
[12] Gedeeltelijk OBM
[13] Gedeeltelijk OBM
[14] Zie noot 6

Bijlage 3: Definitie overhead

Memorandum

Datum	: 5 december 2011	
Aan	: Directie	
Van	: Janine Steenbergen (i.o.v. Karin Wisotzky)	Tel.: 06-31740660
Onderwerp	: Definitie overhead Provincie Utrecht	

Inleiding

Het huidige coalitieakkoord vereist dat de organisatie in fte krimpt tot maximaal 675 fte en dat het inhuurbudget krimpt tot max. het niveau van 2007. In de houtskoolschets geeft de Directie aan te streven naar een overheadpercentage van 30% van de beoogde 675 fte. Door dit streefpercentage vast te stellen is duidelijk geworden dat er een zeer forse opgave ligt voor de bedrijfsvoering. De volgende stap is concretiseren wat we verstaan onder overhead, zodat helder wordt hoe groot de opgave is.

In deze notitie wordt gedefinieerd wat Provincie Utrecht onder overhead verstaat, zodat helder is welke organisatieonderdelen/functies samen optellen tot 30% van 675 fte.

Definitie

Als uitgangspunt geldt de definitie die Berenschot. Hiervoor is gekozen omdat PU in het verleden een benchmark heeft laten uitvoeren door dit bureau. Cijfers uit eventueel in de toekomst uit te voeren benchmarks zullen goed aansluiten op de cijfers die we bij PU hanteren. Interpretatieverschillen en conversieslagen zijn dan nauwelijks meer nodig.

Belangrijke kenmerken van de definitie van Berenschot zijn:

a. het management van het primaire proces wordt meegerekend in de overhead.
b. het bestuur wordt <u>niet</u> tot de overhead gerekend.

Concreet verstaan we onder overhead bij Provincie Utrecht:

De volgende organisatie eenheden en/of functies:

a. de *huidige* ondersteunende afdelingen (BJZ, CMU, FIN, PEO, FSE, INF, SEI en SDC)
b. de directie
c. alle leidinggevenden (afdelingsmanagers en teamleiders, incl. die van het primair proces)
d. secretariaten van alle afdelingen (incl. die van het primair proces)
e. alle medewerkers bedrijfsvoering (incl. die van het primair proces)

Met uitzondering van de onderdelen uit bovenstaande eenheden die tot het primair proces behoren:

- Bestuur en Europa (van BJZ en de formatie/bezetting van SDC op dit thema)
- AWB secretariaat (van BJZ)
- Financieel Toezicht Overheden (FIN)
- GIS specialisten en Cartograaf (INF)
- Subsidies (van SEI) en 50% v.d. staf van SEI (zijnde controller, adviseur middelen en informatiespecialist)
- Utrecht 2040 (SDC)
- Bestuursadviseurs (SDC, nog geen formatie beschikbaar)
- de boventalligen afkomstig uit de bij bovenstaande globale definitie genoemde eenheden.

<u>Niet</u> tot de overhead van Provincie Utrecht behoort:

48a. | Jet 2012 het bestuur (GS en PS), incl. de ondersteuning van het bestuur:
- het college van GS
- team BDO (van SDC)
- het kabinet van de CvdK (excl. de secretaresses, die zijn wel overhead)
- de statengriffie

b. de (nieuwe) beleids- en uitvoerende afdelingen (FLO, uitvoering FLO, Vergunningverlening en handhaving, MEC en Wegen)
c. het projectmanagementbureau (PMB)

Bijlage 4: Technische verantwoording

Om de gegevens uit de urenadministratie en facturenadministratie te koppelen en analyseren is gebruik gemaakt van het SAS statistisch pakket. De syntax waarmee de door de provincie Utrecht aangeleverde bestanden zijn omgezet naar de categorieën in het kostprijsmodel is hieronder bijgevoegd.

Naast de categorieën die in de rapportage zijn genoemd, zijn er ook drie groscategorieën gebruikt. Deze zijn toegepast wanneer tijdschrijfcodes niet konden worden toegekend aan een specifieke RUD-taak:

Basis 4-10	te verdelen over Basis 4, Basis 5, Basis 7, Basis 8 en Basis 10
algemeen	te verdelen over alle kolommen

De uren die onder deze groscategorieën vallen, zijn naar rato (van uren) verdeeld over de onderliggende categorieën.

link naar syntax

Bijlage 5: Onderscheid primair, secundair en overhead

	Kostenmodel APE	*Overleg RUD-partners*	*Memorandum PU d.d. 21-12-2011**
Primaire kosten	directe uitvoering vergunningverlening/ handhaving, bekendmaking regelgeving, doorvoering wijzigingen regelgeving, uitvoeringsbeleid, juridische advisering, beantwoorden vragen van burgers, bestuurlijke advisering, beantwoorden vragen Provinciale Staten, inhaalprojecten, bezwaar/beroep ontwikkeling en beheer afdelingsspecifieke ICT en websites, kennisbeheer	Primair proces VV en HH	a. het bestuur (GS en PS), incl. de ondersteuning van het bestuur: - het college van GS - team BDO (van SDC) - het kabinet van de CvdK (excl. de secretaresses, die zijn wel overhead) - de statengriffie b. de (nieuwe) beleids- en uitvoerende afdelingen (FLO, uitvoering FLO, Vergunningverlening en handhaving, MEC en Wegen) c. het projectmanagementbureau (PMB) Bestuur en Europa (van BJZ en de formatie/bezetting van SDC op dit thema), AWB secretariaat (van BJZ), Financieel Toezicht Overheden (FIN), GIS specialisten en Cartograaf (INF), Subsidies (van SEI) en 50% v.d. staf van SEI (zijnde controller, adviseur middelen en informatiespecialist), Utrecht 2040 (SDC), Bestuursadviseurs (SDC, nog geen formatie beschikbaar), de boventalligen afkomstig uit de bij bovenstaande globale definitie genoemde eenheden.
Secundaire kosten	secretariële ondersteuning bij primair proces, afdelingsmanagement en -bedrijfsvoering	Ondersteuning dichtbij primair proces . juristen . functioneel beheer . juridische/administratieve ondersteuning . Kwaliteitszorg	
Overhead	toegerekende generieke overhead (conform provinciale jaarrekening)	Ondersteuning Overhead Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen: . Dicht bij primair proces: medewerkers bedrijfsvoering en secretariaat . Management VV en HH . PIOFACH taken (generieke overhead)	a. de huidige ondersteunende afdelingen (BJZ, CMU, FIN, PEO, FSE, INF, SEI en SDC) b. de directie c. alle leidinggevenden (afdelingsmanagers en teamleiders, incl. die van het primair proces) d. secretariaten van alle afdelingen (incl. die van het primair proces) e. alle medewerkers bedrijfsvoering (incl. die van het primair proces)

**) Omdat dit memorandum over de provincie als geheel gaat, terwijl de audit specifiek gericht is op de activiteiten (ten behoeve) van vergunningverlening en handhaving, is deze indeling niet rechtstreeks over te nemen. Het primaire proces van VEH is iets anders dan het primaire proces van de provincie als geheel, bijvoorbeeld. Wij hebben bij het onderscheid tussen primair, secundair en overhead in de audit wel getracht de logica van dit memo te volgen.*

Bijlage 6: Productiecijfers en berekening kostprijzen

		Basistaken							
		Basis 1 t/m 3	**Basis 4**	**Basis 5**	**Basis 6**	**Basis 7**	**Basis 8**	**Basis 9**	**Basis 10**
2011	**Totale kosten**	€ 2.794.936	€ 294.591	€ 1.479.107	€ 0	€ 43.570	€ 43.570	€ 733.520	€ 111.232
	Eenheden*	189	0	0	0	0	0	0	0
	Prijs per stuk	€ 14.788	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
2010	**Totale kosten**	€ 2.700.792	€ 13.849	€ 2.186.456	€ 0	€ 13.849	€ 13.849	€ 674.956	€ 58.917
	Eenheden*	122	0	0	0	0	0	0	0
	Prijs per stuk	€ 22.138	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
2009	**Totale kosten**	€ 2.840.993	€ 2.974	€ 1.871.584	€ 0	€ 5.158	€ 2.974	€ 885.865	€ 21.693
	Eenheden*	97	0	0	0	0	0	0	0
	Prijs per stuk	€ 29.289	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

(vervolg op volgende pagina)

Plustaken											
HH Groen	HH Luchtvaart	HH Ontgronding	HH Water	VV Bodem	VV Groen	VV Luchtvaart	VV Ontgronding	VV Vuurwerk	VV Water	Wegen	BRZO*
€ 1.156.491	€ 96.023	€ 65.339	€ 560.936	€ 1.854.411	€ 2.084.323	€ 221.534	€ 235.779	€ 269.310	€ 510.873	€ 223.401	€ 404.121
0	0	0	0	561	506	93	28	125	35	781	0
n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	€ 3.306	€ 4.119	€ 2.382	€ 8.421	€ 2.154	€ 14.596	€ 286	n.b.
€ 1.325.301	€ 3.331	€ 79.909	€ 843.109	€ 1.819.798	€ 1.367.166	€ 184.492	€ 189.900	€ 224.719	€ 1.092.091	€ 328.573	€ 252.999
0	0	0	0	541	387	83	27	131	20	1084	0
n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	€ 3.364	€ 3.533	€ 2.223	€ 7.033	€ 1.715	€ 54.605	€ 303	n.b.
€ 1.078.963	€ 252	€ 77.756	€ 1.188.132	€ 1.979.914	€ 1.372.717	€ 252	€ 258.023	€ 181.194	€ 1.440.962	€ 200.187	€ 186.921
0	0	0	0	451	90	0	8	141	749	1300	0
n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	€ 4.390	€ 15.252	n.b.	€ 32.253	€ 1.285	€ 1.924	€ 154	n.b.

*) De provincie Utrecht heeft de verantwoordelijkheid over 5 BRZO-inrichtingen, maar voert daarnaast bij 12 BRZO-inrichtingen toezicht uit voor gemeenten in Utrecht, gemeenten in Flevoland en de provincie Flevoland. Daar staan inkomsten tegenover van € 7.100,- per inrichting per jaar.