
Kengetallen externe veiligheid

objectivering kosten lokale EV-taken



I Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en doel onderzoek	3
1.2	Aanpak onderzoek	5
1.3	Indeling rapportage	7
2	Uitgaven lokale EV-taken	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Uitgaven externe veiligheid door uitvoerende diensten	8
2.2.1	Gemiddelde uitgaven externe veiligheid door uitvoerende diensten	8
2.2.2	Verschillen tussen uitvoerende diensten	10
2.3	Achtergronden van uitgavenverschillen	11
2.3.1	Exogene versus endogene kostenbepalende factoren	11
2.3.2	Exogene kostenbepalende factoren: structuurkenmerken regio's	11
2.3.3	Endogene kostenbepalende factoren	12
2.4	Uitgaven externe veiligheid door bevoegde gezagen	14
3	Geobjectiveerde kostenverdeling lokale EV-taken	16
3.1	Structuurkenmerken als kostenbepalende factor EV-taken	16
3.2	Van structuurkenmerken naar geobjectiveerde kostenverdeling	17
4	Raming totale uitgaven lokale EV-taken	21
5	Slotbeschouwing en aanbevelingen vervolg	23
5.1	Uitgaven externe veiligheid en objectivering uitgavenverschillen	23
5.2	Aanbevelingen voor het vervolg	24
5.2.1	Bestuurlijk overleg	24
5.2.2	Toekomstige verdeling middelen EV-taken	24
5.2.3	Mogelijkheden benchmarking regio's en individuele organisaties	25
	Bijlagen	27
A	Vragenlijsten	29
A.1.1	Overzicht elementen vragenlijsten	29
A.1.2	Toelichting bij vragenlijst	31
B	Methodiek verschillenanalyse	33
C	Overzicht structuurkenmerken	35

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en doel onderzoek

aanleiding

Provincies en gemeenten zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de externe veiligheid in Nederland. De uitvoering van deze taken is voor een belangrijk deel belegd bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.¹

Vanaf 2004 zijn programmatische middelen² beschikbaar gesteld voor de versterking³ van de uitvoering van lokale EV-taken, in de periode 2015-2018 gebeurt dit in het kader van de Impuls Omgevingsveiligheid (IOV). Deze middelen worden door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de provincies beschikbaar gesteld.⁴ Daarnaast kunnen gemeenten en provincies hun algemene middelen uit het gemeente- en provinciefonds inzetten ter financiering van lokale EV-taken.

Het vierde deelprogramma van de IOV omvat de uitvoering van wettelijke en bovenwettelijke taken op het gebied van externe veiligheid door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.⁵ Dit programma wordt met ingang van 2020 of 2021 beëindigd. Door het aflopen van het programma is er voor het bevoegd gezag (gemeenten en provincies) een herkenbaar en gedetailleerd beeld nodig van de kosten van de wettelijke en bovenwettelijke EV-taken die worden uitgevoerd.

Gebleken is dat zowel de taakinvoering als de daarmee samenhangende kosten sterk uiteenlopen tussen uitvoerende diensten. Tot op heden zijn de kosten van EV-taken en de achtergronden van verschillen nooit exact in beeld gebracht.

¹ Soms worden EV-taken ook (deels) door het bevoegd gezag zelf uitgevoerd of worden ze uitbesteed aan marktpartijen.

² Ten behoeve van diverse kosten, van implementatiekosten tot bestuurslasten in verband met de taakverzwaring door het Bevi, BevB, etc..

³ Deels in relatie tot de taakverzwaring die voortvloeit uit de verantwoordingsplicht groepsrisico, die is geïntroduceerd na de vuurwerkramp in Enschede.

⁴ Als secretaris van het IOV-programma stelt de provincie Zuid-Holland de middelen ter beschikking aan de veiligheidsregio's.

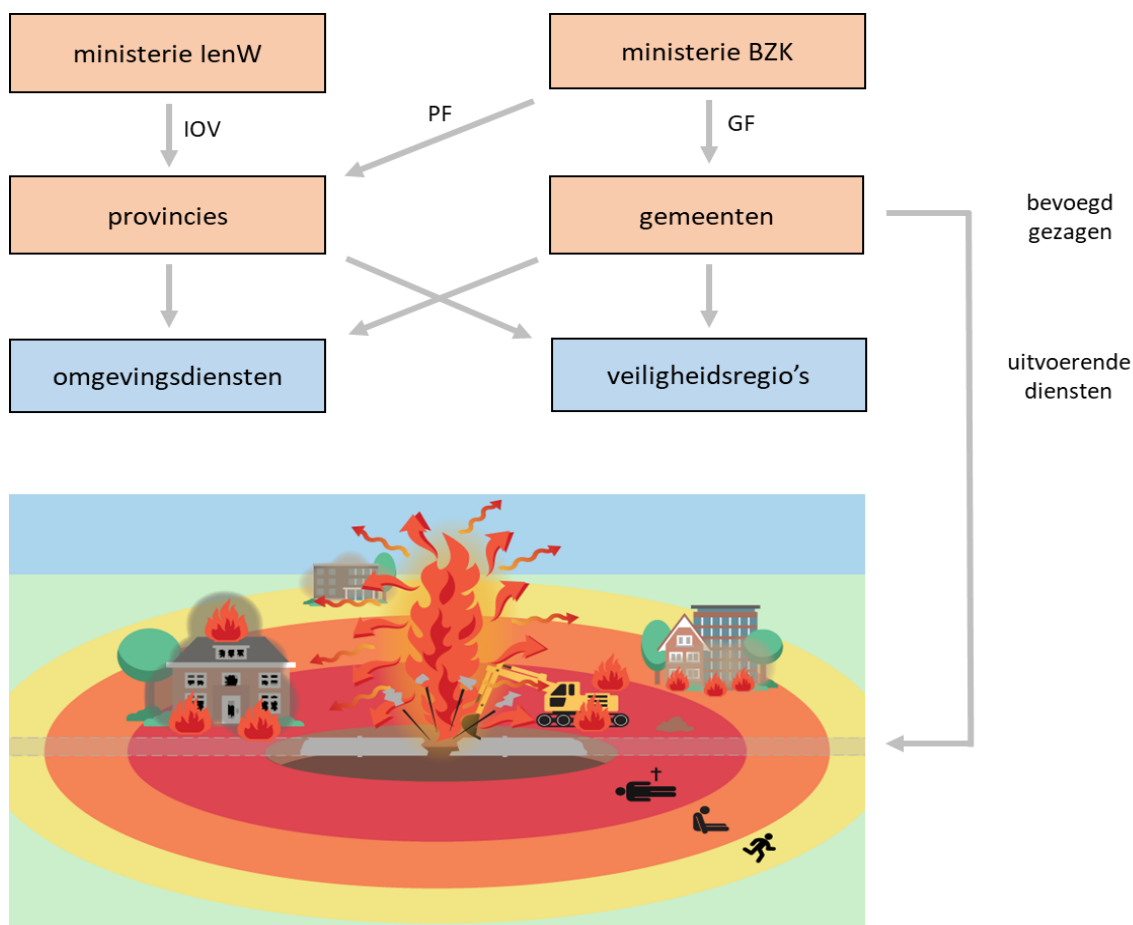
⁵ Daarnaast worden binnen de IOV een drietal andere deelprogramma's onderscheiden met de volgende doelstellingen:

BRZO (1): een gecoördineerde uitvoering en monitoring van VTH-taken bij BRZO-bedrijven;

PGS (2): een actuele publicatiereeks gevaarlijke stoffen ter ondersteuning van VTH-taken en aansluitend bij de Omgevingswet;

IKS (3): het ontwikkelen van Informatie en kennisinfrastructuur ten behoeve van een adequate uitvoering van VTH- en RO-taken.

In de onderstaande figuur worden de belangrijkste elementen en spelers op het taakveld externe veiligheid weergegeven.⁶



doel onderzoek

Het doel van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag hoeveel tijd en kosten de bevoegd gezagen en hun uitvoerende diensten besteden aan diverse taken op het gebied van lokale externe veiligheid.

onderzoeksvragen

De te beantwoorden onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. geef een inschatting van de totale financiële leemte die door wegvallen van de IOV-middelen wordt veroorzaakt en door de bevoegd gezagen opgevuld moet worden;
2. geef een kwalitatief overzicht van alle (structurele, ook niet IOV) EV-taken en welke organisaties (omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, gemeenten zelf) deze taken zoal uitvoeren;
3. geef een kwantitatief overzicht met eenduidige⁷ landelijke kengetallen van alle (structurele, ook niet IOV) EV-taken en -producten onder de huidige wetgeving en zoals deze in 2016 werden uitgevoerd door een aantal representatieve omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, provincies en gemeenten;
4. geef een advies, indien nodig, hoe omgegaan kan worden met eventueel geconstateerde grote verschillen tussen lokaal-regionale kengetallen.

⁶ De afbeelding van de zogenaamde fakkelflame van een hogedruk aardgasleiding komt uit het Scenarioboek Externe Veiligheid dat door diverse veiligheidsregio's gezamenlijk is ontwikkeld.

⁷ Eenduidig verdisconteren van de keuzes die in lokaal-regionale kengetallen zijn opgenomen, zoals het wel/niet toerekenen van overhead-kosten, schaalniveau medewerkers, huisvestingskosten en dergelijke.

afbakening onderzoek

Onderzocht worden de externe veiligheidstaken op gebied van het Bevi, Bevt, Bevb en Basisnet, met betrekking tot vergunningverlening, toezicht, handhaving, het ruimtelijk spoor en routing gevaarlijke stoffen. Ook het onderhoud van EV-data (GIS) valt hieronder, omdat actuele data essentieel zijn voor een adequate uitvoering van de EV-taken. In de uitvraag is expliciet verwezen naar de relevante wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan de verschillen taakonderdelen (zie bijlage).

Het betreft hier wettelijke en bovenwettelijke EV-taken waarvoor middelen beschikbaar worden gesteld in het kader van het *vierde* deelprogramma van de IOV, in aanvulling op de algemene middelen die gemeenten en provincies al voor 2004 beschikbaar hadden voor EV-taken.

De uitvoering van VTH-taken op het gebied van het Brzo zijn uitgesloten van dit onderzoek. De reden hiervoor is dat de hiermee samenhangende lasten al met een eigen financiering zijn gedekt. In het onderzoek worden wel de kosten van RO-advisering in relatie tot Brzo-bedrijven meegenomen.

Het onderzoek heeft betrekking op het jaar 2016. Reden hiervoor is dat dan kan worden aangesloten bij het peiljaar van de nulmeting uit een ander onderzoek⁸, waar de financiële effecten van de invoering van de Omgevingswet in kaart zijn gebracht. Dit betekent dat de invulling van de EV-taken vooruitlopend op de toekomstige Omgevingswet buiten het onderhavige onderzoek vallen.

1.2 Aanpak onderzoek

inventarisatie bij uitvoerende diensten

Het kengetallenonderzoek is gestart met een brede uitvraag bij alle 29 omgevingsdiensten en 25 veiligheidsregio's. Daarbij is informatie verzameld over de kosten van lokale EV-taken, dekkingsbronnen, tijdsbesteding en prestatiegegevens.

Een conceptversie van de vragenlijst met bijbehorende toelichting is getoetst op juistheid en invulbaarheid bij de begeleidingscommissie van het onderzoek, het overleg projectleiders externe veiligheid (PLEV) en enkel omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

In bijlage A is een overzicht opgenomen van de elementen die zijn uitgevraagd en de toelichting daarbij.

gesprekken uitvoerende diensten

Op basis van de ontvangen informatie is een selectie gemaakt van verschillende regio's waar in een verdiepende onderzoeksfase gesprekken zijn gevoerd over de achtergronden van gevonden verschillen tussen uitvoerende diensten en regio's. Bij de selectie van de regio's is – naast de kwaliteit van de respons op de vragenlijsten – rekening gehouden met voldoende spreiding naar relevante structuurkenmerken. In deze verdiepende fase zijn de volgende regio's betrokken:

1. Regio Groningen
2. Regio Nijmegen
3. Regio Utrecht
4. Regio Noordzeekanaalgebied
5. Regio Rijnmond
6. Regio Midden- en West-Brabant
7. Regio Zeeland
8. Regio Limburg Noord

⁸ Cebeon, Synthese financiële effectentoetsen stelselherziening omgevingsrecht, Cebeon/Bont consult, 8 december 2015.

In de genoemde regio's zijn gestructureerde interviews gehouden met EV-deskundigen en financieel deskundigen van de uitvoerende diensten (omgevingsdiensten en veiligheidsregio's). Daarbij is aan de hand van hun opgaven in de vragenlijst nagegaan wat de achtergrond is van verschillen ten opzichte van andere regio's. Daarbij komen diverse aspecten aan de orde, zoals: relevante regionale structuurkenmerken (o.a. aantal en soort Bevi-inrichtingen en -installaties), werkwijzen en organisatiekenmerken (o.a. taakverdeling uitvoerende dienst en bevoegd gezagen), beschikbare financiële middelen (IOV, bijdragen gemeenten/provincie), beleidsinhoudelijke aspecten (VTH-taken, RO-taken, groepsrisico), historie, specifiek regionaal beleid en de representativiteit van het gekozen peiljaar 2016.

aanvullende inventarisatie bij bevoegd gezagen

Tijdens het onderzoek is gebleken dat naast de uitvoerende diensten ook de bevoegd gezagen zelf kosten maken voor externe veiligheid. Daarom is – in overleg met de opdrachtgever – besloten om alle inliggende gemeenten en de betreffende provincies in de geselecteerde regio's te vragen naar hun kosten in dit verband. Daartoe hebben zij een vragenlijst ontvangen, waarin zij hebben kunnen aangeven welke kosten zij als bevoegd gezag zelf hebben gemaakt in het kader van lokale externe veiligheid in 2016 (dus in aanvulling op de kosten die door de uitvoerende diensten zijn gemaakt). De vragenlijsten voor de bevoegd gezagen zijn qua opzet vergelijkbaar met de vragenlijsten die de uitvoerende diensten hebben ontvangen.

Een conceptversie van de vragenlijst is ter toetsing op invulbaarheid voorgelegd aan enkele gemeenten en aan een provincie. De VNG heeft medewerking bevorderd door middel van een publicatie op hun eigen website en de website van Relevant.

landelijke data gevaarlijke stoffen en structuurkenmerken

Ten behoeve van het onderzoek is een uitdraai ontvangen uit het Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Deze uitdraai betreft de inrichtingen die een risico vormen met betrekking tot externe veiligheid, inclusief relevante variabelen zoals het bevoegd gezag, de gemeente waar de inrichting is gelegen, het type inrichting en de aanwezige installaties (categorie gevaarlijke stoffen).

Daarnaast zijn landelijke gegevens ontvangen omtrent de invloedsgebieden van transportroutes en buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Ten behoeve van het onderzoek zijn met behulp van GIS-applicaties invloedsgebieden van het transport (via weg, spoor, water en buisleidingen) van gevaarlijke stoffen per gemeente bepaald.

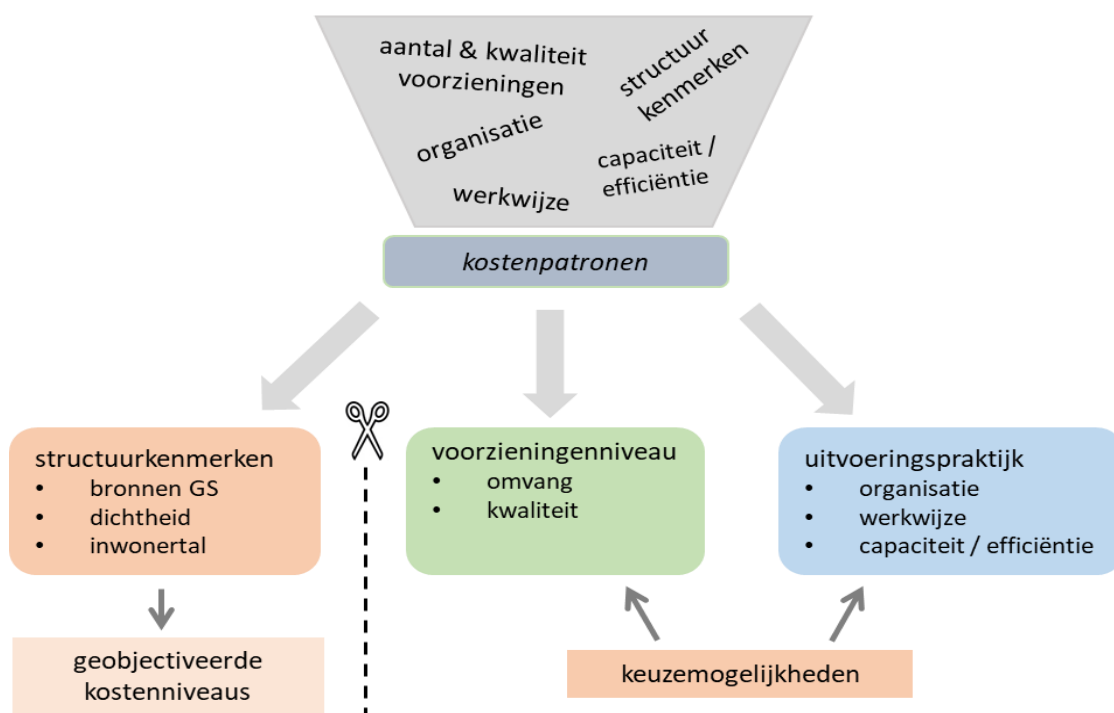
Tevens zijn per gemeente uiteenlopende structuurkenmerken verzameld die een relatie kunnen hebben met (verschillen in) kostenpatronen op het gebied van externe veiligheid. Het gaat hier met name om gegevens omtrent omvang (aantal inwoners, oppervlakten) en bebouwingsdichtheid als indicator van de intensiteit van het gebruik van de openbare ruimte.

werkwijze objectivering uitgaven EV-taken

De gegevens omtrent gevaarlijke stoffen zijn tezamen met uiteenlopende structuurgegevens van gemeenten in een analysebestand gekoppeld aan de informatie over EV-uitgaven die is opgehaald bij uitvoerende diensten en bevoegd gezagen. Met behulp van een verschillenanalyse is gezocht naar een relatie tussen kostenpatronen en structuurkenmerken die van invloed zijn op de kosten en verschillen daarin tussen gebieden.

Door een relatie te leggen tussen kostenpatronen en (objectieve) structuurkenmerken zoals inwonertal, bebouwingsdichtheid en aanwezigheid van bronnen van gevaarlijke stoffen, kunnen de kosten van EV-taken worden geobjectiveerd. Door het geobjectiveerde deel van de kosten te isoleren, ontstaat tevens inzicht in de overige (niet objectieve) aspecten die van invloed zijn op de kosten, zoals lokale beleidskeuzes omtrent het voorzieningenniveau (omvang, kwaliteit) of de uitvoeringspraktijk (werkwijze, organisatie, efficiëntie).

In onderstaande figuur wordt deze werkwijze gevisualiseerd.



Het onderzoek brengt bovenstaande elementen in beeld en bieden daarmee inzicht en houvast voor besluitvorming omtrent de financiering van EV-taken in de toekomst.

De geobjectiverde kostenniveaus vormen een geschikte basis voor verdeling van middelen voor EV-taken over verschillende partijen. Inzicht in de keuzemogelijkheden ten aanzien van voorzieningenniveaus en uitvoeringspraktijk biedt aanknopingspunten voor benchmarking tussen regio's en individuele organisaties.

1.3 Indeling rapportage

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 worden de uitkomsten gepresenteerd van de inventarisatie van de uitgaven aan lokale EV-taken bij uitvoerende diensten en bevoegd gezagen. Tevens wordt ingegaan op de achtergronden van verschillen;
- vervolgens worden in hoofdstuk 3 de uitgaven aan lokale EV-taken geobjectiverd door een relatie te leggen met kostenbepalende structuurkenmerken van gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden;
- in hoofdstuk 4 wordt een raming gegeven van de totale uitgaven die in Nederland met EV-taken zijn gemoeid;
- hoofdstuk 5 bevat een slotbeschouwing en een aantal aanbevelingen voor het vervolg.

De vragenlijsten waarmee de feitelijke uitgaven zijn geïnventariseerd inclusief de toelichting daarbij zijn opgenomen in de bijlage.

2 Uitgaven lokale EV-taken

2.1 Inleiding

Bij alle uitvoerende diensten is geïnventariseerd welke uitgaven zij hebben gedaan om hun taken op het gebied van externe veiligheid uit te voeren. De uitkomsten van deze inventarisatie worden gepresenteerd in paragraaf 2.2.

Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 ingegaan op de achtergronden van uitgavenverschillen tussen individuele diensten en regio's. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de invloed van structuurkenmerken versus eigen lokale beleidskeuzes. In dat verband komen ook de uitgaven aan de orde die bevoegd gezagen zelf doen in het kader van externe veiligheid. Dit komt aan de orde in paragraaf 2.4.

2.2 Uitgaven externe veiligheid door uitvoerende diensten

2.2.1 Gemiddelde uitgaven externe veiligheid door uitvoerende diensten

respons vragenlijsten

Na enkele rappelrondes hebben we van 22 omgevingsdiensten en alle 25 veiligheidsregio's een ingevulde vragenlijst ontvangen. De ontvangen respons is gecontroleerd op volledigheid, consistentie en plausibiliteit. Bij vrijwel alle uitvoerende diensten zijn naar aanleiding van deze controles aanvullende vragen gesteld. Dit heeft bij een groot deel van de uitvoerende diensten geleid tot aanvullingen en/of wijzigingen die in de respons zijn verwerkt.

overzichtstabel

In de onderstaande tabel 2.1 wordt een overzicht gegeven van de uitgaven aan lokale EV-taken van omgevingsdiensten en veiligheidsregio's, uitgesplitst naar de volgende aantal taakonderdelen (aansluitend bij de taken zoals die in de vragenlijsten zijn onderscheiden):⁹

- omgevingsvergunning: EV-advies vergunningverlening, toezicht en handhaving m.b.t. gemeentelijke en provinciale inrichtingen;
- RO-besluiten: bestemmingsplannen gemeente, beleidsvisie EV t.b.v. gemeentelijke en provinciale (structuur)visies, inpassingsplannen provincies;
- Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS) en transport: risico-inventarisatie, beheer database, routing en ontheffingen, transport gevaarlijke stoffen, beschrijven ongevalsscenario's*;
- overige¹⁰ lokale EV-taken: saneringen*, versterken samenwerking*, bijscholing*, kwaliteitsverbetering*, overige taken door diensten zelf opgegeven.¹¹

⁹ De met een * gemarkeerde taken zijn incidenteel van karakter.

¹⁰ Die buiten de IOV 2016 vallen.

¹¹ Bij deze 'overige taken' is gecontroleerd of deze vallen binnen het gehanteerde kader van het onderhavige onderzoek (zie afbakening onderzoek in paragraaf 1.1). Uitgaven voor taken die buiten dit kader vallen (bijvoorbeeld gerelateerd aan de deelprogramma's 2 of 3 van de IOV), zijn buiten beschouwing gelaten.

Het gaat om de uitgaven van uitvoerende diensten aan EV-taken zoals zij die in 2016 hebben uitgevoerd. Dit betekent dat hier binnen geen onderscheid is te maken naar (onderdelen of aspecten van) taken die in de loop der tijd zijn gewijzigd, zoals de introductie van het groepsrisico.

Met de introductie van de verantwoordingsplicht groepsrisico naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, is dit aspect integraal onderdeel geworden van de werkwijze van omgevingsdiensten. De werkzaamheden en daarmee samenhangende kosten van deze ‘taakverzwaring’ zijn dan ook niet te isoleren binnen het totaal.

Tabel 2.1: Gemiddelde uitgaven lokale EV-taken omgevingsdiensten (n=22) en veiligheidsregio's (n=25). Bedragen in euro's per 1000 inwoners.

<i>lokale EV-taken</i>	<i>omgevingsdiensten</i>	<i>veiligheidsregio's</i>	<i>totaal uitvoerende diensten</i>
<i>uitgaven omgevingsvergunning</i>	213	70	283
<i>uitgaven RO-besluiten</i>	224	139	363
<i>uitgaven RRGs</i>	52	-	53
<i>uitgaven overig</i>	82	88	171
TOTAAL uitgaven	571	299	870
<i>waarvan uitgaven structureel</i>	557	272	829
<i>waarvan uitgaven incidenteel</i>	14	26	41
<i>dekking IOV</i>	340	139	479
<i>dekking gemeenten</i>	145	145	290
<i>dekking provincies</i>	74	-	74
<i>dekking overig</i>	12	14	26
TOTAAL dekking	571	299	870

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen

Bij de bovenstaande tabel 2.1 wordt het volgende opgemerkt:

- In de tabel is te zien dat de uitvoerende diensten in 2016 gemiddeld circa 870 euro per 1.000 inwoners hebben uitgegeven aan EV-taken zoals afgebakend voor dit onderzoek (zie paragraaf 1.1). Circa 2/3 van de uitgaven aan EV-taken wordt besteed door omgevingsdiensten, de rest wordt besteed door veiligheidsregio's;
- bij de omgevingsdiensten wordt ongeveer een gelijk deel besteed aan VTH-taken als aan RO-taken. Dit is inclusief de uitgaven in het kader van het bepalen van het groepsrisico. Deze werkzaamheden zijn onlosmakelijk verbonden met de overige werkzaamheden in het kader van VTH- en RO-taken van omgevingsdiensten. Bij veiligheidsregio's hangt veruit het grootste deel van hun uitgaven aan EV-taken samen met RO;
- van de overige uitgaven heeft het grootste deel betrekking op uitgaven voor taken die door de uitvoerende diensten zelf zijn opgegeven voor zover die passen binnen de afbakening van het onderzoek. Het gaat dan met name om uitgaven in het kader van kwaliteitsverbetering, EV-projecten (waterveiligheid, beschrijving ongevallenscenario's), ondersteuning gemeenten/provincies (basisnet spoor, GIS-EV, beleidsvisies, grote projecten), diverse vormen van advisering (MER, tunnelveiligheid), kennisopbouw, kennisnetwerken;¹²

¹² Enkele uitvoerende diensten hebben in dit verband uitgaven opgegeven die buiten de scope (deelprogramma 4 van de IOV) van het onderzoek vallen. Het gaat dan met name om uitgaven in relatie tot PGS-teams, kennistafels en expertisenetwerken. Deze voor het onderzoek niet relevante uitgaven zijn niet te onderscheiden binnen de totale opgave aan 'overige uitgaven'. Het gaat in totaal om maximaal circa 10 euro per 1000 inwoners.

- de uitvoerende diensten geven aan dat vrijwel al hun uitgaven structureel van aard zijn. Hun uitgaven hebben grotendeels betrekking op inzet van (structurele) formatie voor reguliere EV-taken. Deze uitgaven worden voor een belangrijk deel gedekt met IOV-middelen.
De uitgaven die als incidenteel worden aangemerkt hebben met name betrekking op versterking samenwerking en bijscholing (veiligheidsregio's) en kwaliteitsverbetering (omgevingsdiensten). Diverse respondenten hebben opgemerkt dat deze kosten voor een belangrijk deel 'structureel incidenteel'¹³ van karakter zijn (het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening wordt als continue proces gezien, dat mede wordt beïnvloed door exogene ontwikkelingen);¹⁴
- naast IOV-middelen kunnen uitvoerende diensten vaak beschikken over aanvullende bijdragen van gemeenten, waarbij met name omgevingsdiensten soms ook aanvullende bijdragen van provincies ontvangen. Bij de overige dekkingsmiddelen konden respondenten vaak niet specificeren of de middelen van gemeenten of de provincie afkomstig waren.

2.2.2 Verschillen tussen uitvoerende diensten

Achter de gemiddelde uitgavenniveaus zoals hiervoor gepresenteerd gaan substantiële verschillen schuil tussen individuele uitvoerende diensten.

In de onderstaande tabel 2.2 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde uitgaven per onderdeel en een globale indicatie van de spreiding¹⁵ rond dit gemiddelde.

Tabel 2.2: Gemiddelde uitgaven lokale EV-taken en spreiding individuele omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Bedragen in euro's per 1000 inwoners.

<i>lokale EV-taken</i>	<i>gemiddelde omgevings diensten</i>	<i>bandbreedte omgevings diensten</i>	<i>gemiddelde veiligheids regio's</i>	<i>bandbreedte veiligheids regio's</i>
<i>uitgaven omgevingsvergunning</i>	213	50-500	70	20-150
<i>uitgaven RO-besluiten</i>	224	150-350	139	70-250
<i>uitgaven overig</i>	134	20-280	90	10-170
<i>TOTAAL uitgaven</i>	571	300-1.000	299	150-450
<i>dekking IOV in % uitgaven</i>	60%	33-100%	47%	1-100%

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In de bovenstaande tabel 2.2 is te zien dat achter het gemiddelde beeld voor zowel omgevingsdiensten als veiligheidsregio's grote verschillen tussen individuele diensten schuilgaan. Dit geldt zowel voor de uitgaven aan verschillende EV-taken als de mate waarin deze worden gedekt met IOV-middelen.

De belangrijkste uitbijters hangen samen met incidentele factoren (grote projecten). De overige achtergronden van verschillen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

¹³ Daarnaast is er soms sprake van eenmalige kosten, bijvoorbeeld in verband met bijzondere projecten of tijdelijk minder werkzaamheden in verband met personeelstekort als gevolg van ziekte. De 'plussen en minnen' van dergelijke kosten vallen *grosso modo* tegen elkaar weg en zijn dan ook niet in de tabel opgenomen.

¹⁴ Zo kunnen nieuwe technieken of bronnen, zoals de opslag van waterstof of de plaatsing van windmolens, leiden tot (tijdelijke) extra kosten in relatie tot externe veiligheid.

¹⁵ Vrijwel alle waarnemingen vallen binnen deze spreiding. Enkele uitbijters hebben betrekking op incidentele componenten (eenmalige projecten in 2016 of juist incidenteel weinig uitgaven door onderbezetting als gevolg van ziekte).

2.3 Achtergronden van uitgavenverschillen

2.3.1 Exogene versus endogene kostenbepalende factoren

De verschillen in uitgaven tussen individuele uitvoerende diensten kunnen verschillende achtergronden hebben. In dit verband is het van belang om onderscheid te maken tussen:

- exogene factoren: dit zijn (structuur)kenmerken waar de regio's zelf geen invloed op hebben maar die wel bepalend zijn voor de uitgaven die zij noodzakelijkerwijs moeten maken om hun EV-taken adequaat uit te kunnen voeren (bijvoorbeeld de mate waarin gevaarlijke stoffen voorkomen). Exogene factoren bieden aanknopingspunten voor objectivering van bekostigings- en verdeelvraagstukken;
- endogene factoren: dit zijn factoren die eveneens van invloed zijn op het uitgavenniveau in een regio, maar die de regio zelf meer kan beïnvloeden. Het gaat dan om lokale beleidskeuzes omtrent het 'voorzieningsniveau' of de uitvoeringspraktijk. Deze beïnvloedbare kostenbepalende factoren bieden aanknopingspunten voor optimalisering van ingezette middelen en geleverde prestaties.

2.3.2 Exogene kostenbepalende factoren: structuurkenmerken regio's

objectieve kostenbepalende structuurkenmerken

De kosten van EV-taken (en verschillen tussen uitvoerende diensten) worden in belangrijke mate bepaald door de aanwezigheid van bronnen van gevaarlijke stoffen in combinatie met de aanwezigheid van mensen (als potentieel slachtoffer of als bron van activiteiten waarbij externe veiligheid aan de orde is). Belangrijkste bronnen van gevaarlijke stoffen zijn Bevi-inrichtingen waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen of bewerkt, transportroutes waar gevaarlijke stoffen worden vervoerd (wegen, spoor en water) en buisleidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden getransporteerd.

Bij Bevi-inrichtingen kan nog een onderscheid worden gemaakt naar het type gevaarlijke stoffen dat relevant is. In het RRGs worden circa 40 categorieën gevaarlijke stoffen onderscheiden.¹⁶

Wanneer dergelijke bronnen aanwezig zijn, brengt dat extra kosten met zich mee voor het borgen van de externe veiligheid wanneer (milieu)vergunningen moeten worden verstrekt of wijzigingen in de ruimtelijke ordening aan de orde zijn.

Dit is in versterkte mate het geval in dichtbevolkte gebieden. Enerzijds is daar sprake van veel potentiële slachtoffers bij rampen. Anderzijds vinden daar vaak meer activiteiten in de openbare ruimte plaats (meer vergunning aanvragen, meer planwijzigingen) en is er sprake van meer complexere veiligheidssituaties.

aantallen vergunningen en ruimtelijke plannen geen objectieve kostenbepalende kenmerken

Verder kan het aantal vergunningen en ruimtelijke plannen van invloed zijn op de uitgaven die worden gemaakt in het kader van externe veiligheid. Toch zijn dit geen structuurkenmerken waarmee uitgaven kunnen worden geobjectiveerd.

In het onderstaande kader wordt dit toegelicht aan de hand van enkele voorbeelden.

¹⁶ Zoals BRZO-bedrijven, LPG-installaties, opslag verpakte gevaarlijke stoffen, ammoniak koel- vriesinstallaties, spoorwegemplacementen, diverse ontplofbare stoffen, diverse toxische en brandbare gassen en vloeistoffen, et cetera.

Voorbeeld vergunningen

Bij splitsing van een woning in de buurt van risicobronnen in een verder ongewijzigde omgeving, brengen EV-aspecten bij een vergunningaanvraag relatief weinig werk met zich mee. De bestaande inventarisatie van risico's wijzigt niet en de nieuwe situatie omtrent de woning kan hier eenvoudig aan getoetst worden. Het gaat in dergelijke gevallen om hooguit een uur EV-werkzaamheden per vergunning.

Heel anders is dat bij de bouw van een school in de buurt van buisleidingen waar gevaarlijke stoffen door getransporteerd worden. In dat geval dient aan allerlei eisen te worden voldaan (groepsrisico, kwetsbare groepen), berekeningen te worden gemaakt en gezocht te worden naar alternatieven om risico's te beperken. Indien geen geschikte alternatieven kunnen worden gevonden, dienen zodanige maatregelen te worden getroffen dat de school toch op de beoogde plek kan worden gebouwd binnen de kaders van de wet- en regelgeving rond externe veiligheid. Dit is een langdurig proces waarbij ook de EV-aspecten vele dagen werk met zich meebrengen.

Voorbeeld ruimtelijke plannen

Bij een planwijziging in een dunbevolkt gebied kunnen de EV-werkzaamheden ondanks de aanwezigheid van risicobronnen relatief beperkt blijven.

Een vergelijkbare planwijziging in een dichtbevolkte stedelijke omgeving brengt veel meer werk met zich mee, o.a. doordat complexe risicoberekeningen nodig zijn waarbij met veel factoren rekening dient te worden gehouden, alternatieven dienen te worden verkend en de mogelijkheden door de complexe ruimtelijke omgeving relatief beperkt zijn.

Uit de voorbeelden wordt duidelijk dat de EV-werkzaamheden per vergunning of ruimtelijk plan sterk uiteen kunnen lopen. Dit maakt het relateren van uitgaven aan aantallen vergunningen of plannen via kengetallen weinig zinvol.

Om uitgaven wel zinvol te kunnen beoordelen en vergelijken, dient gezocht te worden naar factoren die een meer eenduidige relatie hebben met uitgaven(verschillen). Wanneer deze factoren ook nog exogeen van karakter zijn, spreken we van (objectieve) kostenbepalende structuurkenmerken.

betekenis 2016 als peiljaar

Vanwege de relatie met ander onderzoek (zie paragraaf 1.1) is er voor gekozen om 2016 als peiljaar te hanteren voor de onderhavige inventarisatie van EV-gerelateerde uitgaven. Verschillende respondenten hebben echter aangegeven dat de uitgaven aan EV-taken in de jaren daarna zijn toegenomen, met name als gevolg van de aantrekkende economie waardoor meer vergunningen worden aangevraagd en ook meer RO-activiteiten worden ontplooid. Deze ontwikkelingen worden in het onderhavige onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2.3.3 Endogene kostenbepalende factoren

verschillen in apparaatskosten

Bij de uitvoerende diensten zijn de apparaatslasten in relatie tot EV-werkzaamheden geïnventariseerd. Dit betreft de directe salarislasten van eigen personeel plus de daaraan toegerekende overhead.

De opgegeven salarislasten zijn grotendeels gebaseerd op geschreven uren van EV-specialisten. Daarnaast zijn in een aantal gevallen nog uren voor EV-werkzaamheden van andere medewerkers relevant. Bij diverse diensten heeft men in 2016 ook externe capaciteit ingehuurd. De overhead heeft betrekking op zogenaamde PIOFACH-werkzaamheden¹⁷ en wordt van uit concernfinanciën toegerekend aan de formatie die zich bezig houdt met EV-taken.

¹⁷ PIOFACH staat voor personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering, communicatie en huisvesting.

In de onderstaande tabel 2.3 wordt een overzicht gegeven van de gemiddelde salarislasten en overhead en de spreiding rond dat gemiddelde bij omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

Tabel 2.3: Gemiddelde apparaatslasten lokale EV-taken en spreiding individuele omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

<i>lokale EV-taken</i>	<i>gemiddelde omgevings diensten</i>	<i>bandbreedte omgevings diensten</i>	<i>gemiddelde veiligheids regio's</i>	<i>bandbreedte veiligheids regio's</i>
<i>directe salarislasten per uur</i>	66	46-88	58	44-80
<i>overhead in % salarislasten</i>	41%	20-67%	30%	15-67%
<i>totale apparaatslasten per uur</i>	94	61-130	75	60-97

In bovenstaande tabel 2.3 is te zien dat de gemiddelde salarislasten en de toegerekende overhead bij de omgevingsdiensten hoger zijn dan bij de veiligheidsregio's. De totale apparaatslasten (directe salarislasten plus overhead) liggen bij de omgevingsdiensten gemiddeld circa 25% hoger dan bij de veiligheidsregio's.

Zowel bij omgevingsdiensten als veiligheidsregio's is sprake van grote verschillen tussen individuele uitvoerende diensten. Opvallend is dat er met name bij omgevingsdiensten sprake is van uitschieters aan de bovenkant van de bandbreedte, die vooral samenhangen met hoge overheadlasten.

Wat betreft de salarislasten hangen de verschillen tussen individuele diensten vooral samen met verschillen in inschaling. De meeste EV-specialisten zitten in schaal 10/11, maar in enkele gevallen komt ook schaal 9 of 12 voor (leidinggevende die op basis van zijn expertise soms complexe EV-werkzaamheden uitvoert).¹⁸ Daarnaast spelen verschillen in leeftijdsopbouw een rol en hebben sommige diensten extern ingehuurd personeel verwerkt in de opgegeven salarislasten (waardoor de gemiddelde lasten per uur vaak hoger uitkomen).

Bij de overhead is sprake van veel grotere verschillen dan bij de directe salarislasten. Dit hangt samen met verschillen in:

- de afbakening van de overhead. Naast reguliere overhead is er bij sommige diensten sprake van substantiële uitgaven aan reiskosten of training/opleiding die in de overhead tot uiting komen;
- de wijze van toerekening. Meestal wordt de overhead van uit het concern naar rato van de ingezette formatie verdeeld, waarbij de mate van precisie uiteenloopt (globaal aantal fte's of geschreven uren per taak/afdeling). In enkele gevallen baseerde men zich op een achterhaalde verdeelsleutel die is gebaseerd op een situatie dat er meer formatie werkzaam was op EV-taken;
- lokale omstandigheden (bijvoorbeeld dure huisvesting of ICT-systemen).

verschillen in taakopvatting

Uit de interviews blijkt dat sommige diensten actiever zijn in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten of meer efficiënte werkwijzen (ontwikkeling scenariohandboek, standaardisering formulieren, kwaliteitsverbetering) of een voortrekkersrol nemen bij nieuwe ontwikkelingen (EV-advisering bij windmolens of waterstofopslag). Vaak worden daarvoor IOV-middelen ingezet, die daar overigens ook voor zijn bedoeld. Reguliere EV-taken worden dan bekostigd uit bijdragen van gemeenten en provincies.

Andere diensten nemen een meer afwachterende houding aan en nemen later deze nieuw ontwikkelde instrumenten of werkwijzen (deels) over. Zij sparen hiermee kosten uit en kunnen hun IOV-middelen volledig inzetten voor het uitvoeren van reguliere EV-werkzaamheden.

¹⁸ Volgens de overheidsnormen (CAR-UWO) liggen de gemiddelde salariskosten voor schaal 10/11 op circa 51 euro per uur (exclusief overhead).

verschillen samenwerking met bevoegd gezag

Daarnaast is er sprake van duidelijke verschillen in de mate van samenwerking binnen de regio. Sommige diensten nemen een pro-actieve houding aan richting bevoegd gezagen, zodat zij goed op de hoogte zijn van alle relevante ontwikkelingen in de regio en vroegtijdig worden betrokken bij de voorbereiding. Dit vergt enerzijds substantiële investeringen (extra uren relatiebeheer en overleg/meedenken over ontwikkelingen), maar betrokkenen geven aan dat zich dat later terugbetaalt doordat vanaf het begin goed wordt nagedacht over EV-aspecten en de advisering bij de daadwerkelijke realisatie van de projecten dan vrij soepel kan verlopen.

Bijzondere vorm van samenwerking is de zogenaamde netwerkorganisatie in Noord-Limburg, waar de omgevingsdienst feitelijk wordt gevormd door een samenwerkingsverband van gemeentelijke diensten. De gemeentelijke diensten voeren naast hun eigen werkzaamheden in het kader van externe veiligheid ook EV-taken uit namens de netwerkorganisatie, waarbij verschillende gemeenten zich – op basis van historisch gegroeide expertise – hebben gespecialiseerd met betrekking tot bepaalde typen EV-adviezen.

verschillen in aanvullende uitgaven externe veiligheid door bevoegd gezagen

Een belangrijk deel van de verschillen in uitgaven van uitvoerende diensten hangt samen met de uiteenlopende mate waarin bevoegd gezagen zelf werkzaamheden in het kader van externe veiligheid voor eigen rekening (laten) uitvoeren, in aanvulling op de werkzaamheden die zij bij de uitvoerende diensten hebben belegd.

De mate waarin dat het geval is, loopt tussen de regio's uiteen. Deze verschillen hebben vaak een historische en/of organisatorische achtergrond. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de betekenis van uitgaven door de bevoegd gezagen aan externe veiligheid.

2.4 Uitgaven externe veiligheid door bevoegde gezagen

aanvullende inventarisatie

Uit de verschillenanalyse in de eerste fase van het onderzoek is naar voren gekomen dat bevoegd gezagen in wisselende mate zelf uitgaven hebben aan lokale EV-taken, in aanvulling op de uitvoerende diensten. Om de betekenis van deze uitgaven van bevoegd gezagen te inventariseren zijn in de verdiepende onderzoeksfase bij de 8 geselecteerde regio's alle gemeenten en de betreffende provincies benaderd met een vragenlijst.

In totaal hebben ruim 100 gemeenten een vragenlijst ontvangen, waarvan circa een kwart heeft gerespondeerd. In de respons zijn uiteenlopende typen gemeenten vertegenwoordigd (klein, groot, landelijk, stedelijk en uit 6 van de 8 geselecteerde regio's). Daarnaast is van 6 provincies respons ontvangen. De ontvangen respons is gecontroleerd op volledigheid, consistentie en plausibiliteit.

Gezien de relatief beperkte respons van de bevoegd gezagen, geven deze uitkomsten meer een indicatief beeld van de uitgaven die bevoegd gezagen zelf doen in het kader van externe veiligheid en de verschillen in relevantie per regio.

uitkomsten inventarisatie

Uit de inventarisatie van eigen uitgaven aan EV-taken door bevoegd gezagen is gebleken dat er sprake is van grote verschillen, zowel tussen als binnen regio's. Deze verschillen hebben vaak een historische en/of organisatorische achtergrond.

Zo zijn er gemeenten die na de introductie van omgevingsdiensten zelf EV-specialisten in dienst hebben gehouden¹⁹ of er voor kiezen om EV-taken (deels) door private partijen uit te laten voeren en de omgevingsdienst alleen inschakelen om het EV-advies te toetsen. Overigens geven diverse betrokkenen aan dat dit laatste vaak geen efficiënte werkwijze is, doordat opgestelde adviezen vaak tekortkomingen vertonen²⁰ en dan soms meerdere keren moeten worden aangepast.

In 8 geselecteerde regio's is bij alle inliggende gemeenten en de betreffende provincies geïnventariseerd welk uitgaven zij zelf doen in het kader van externe veiligheid, in aanvulling op de uitgaven van de uitvoerende diensten. De respons is verwerkt in onderstaande tabel 2.4.

Tabel 2.4: Gemiddelde uitgaven externe veiligheid gemeenten (n=29) en provincies (n=6) in aanvulling op uitgaven uitvoerende diensten. Bedragen in euro's per 1000 inwoners.

<i>lokale EV-taken</i>	<i>gemeenten</i>	<i>provincies</i>	<i>totaal bevoegd gezagen</i>
<i>uitgaven omgevingsvergunning</i>	53	2	55
<i>uitgaven RO-besluiten</i>	176	31	207
<i>uitgaven overig of specificatie niet bekend</i>	133	33	166
TOTAAL aanvullende uitgaven bevoegd gezagen	362	66	428

In bovenstaande tabel 2.4 is te zien dat de bevoegd gezagen substantiële budgetten aan EV-taken besteden in aanvulling op de uitgaven van de uitvoerende diensten. Voor gemeenten en provincies tezamen gaat het om een bedrag van circa 428 euro per 1000 inwoners. Dit komt overeen met circa 50% van het budget dat door de uitvoerende diensten zelf aan EV-taken wordt besteed.

In dit verband wordt opgemerkt dat – gezien het relatief beperkte aantal gemeenten dat heeft gerespondeerd – een gevoeligheidsanalyse op de respons is uitgevoerd. Wanneer de 10% meest extreme waarnemingen buiten beschouwing worden gelaten, ligt het totaalbedrag voor bevoegd gezagen in dezelfde orde van grootte.

De uitgaven van bevoegd gezagen aan EV-taken worden voornamelijk door gemeenten gedaan en zijn voor een belangrijk deel gerelateerd aan RO-besluiten. De overige uitgaven hebben voornamelijk betrekking op beleidsontwikkeling en betrokkenheid (overleg, coördinatie) bij (grote) ruimtelijke projecten.²¹

Vrijwel alle gemeenten hebben een zeer beperkte basiscapaciteit beschikbaar voor coördinatie en afstemming met hun omgevingsdienst. Een aantal gemeenten in de onderzochte regio's geeft aan substantiële eigen uitgaven aan EV-taken te hebben in aanvulling op de EV-uitgaven van de uitvoerende diensten, oplopend tot meerdere honderden euro's per 1000 inwoners.

Ook de responderende provincies hebben aangegeven eigen uitgaven aan EV-taken te doen in aanvulling op de werkzaamheden van de uitvoerende diensten. Voor individuele provincies kan dit oplopen tot meer dan 200 euro per 1000 inwoners.

¹⁹ In een regio waar gewerkt wordt met een zogenaamde netwerkorganisatie hebben verschillende gemeenten zelf EV-specialisten in dienst die deels EV-werkzaamheden uitvoeren voor hun eigen gemeente en deels in opdracht van de omgevingsdienst. Daarbij brengen de verschillende gemeenten uiteenlopende expertise bij de omgevingsdienst in.

²⁰ Voorbeelden: geen actuele wet- en regelgeving toegepast, rekenfouten.

²¹ Inclusief uitgaven aan EV-taken die door de respondenten niet konden worden gespecificeerd naar de gevraagde componenten.

3 Geobjectiveerde kostenverdeling lokale EV-taken

3.1 Structuurkenmerken als kostenbepalende factor EV-taken

relevante kostenbepalende structuurkenmerken

Tijdens de interviews met de uitvoerende diensten is steeds ook besproken welke factoren van invloed zijn op hun uitgaven voor lokale EV-taken. Daarbij zijn de volgende belangrijkste kostenbepalende factoren naar voren gekomen:

- de aanwezigheid van Bevi-inrichtingen, waarbij respondenten van omgevingsdiensten aangaven dat de caseload op onderdelen mede afhankelijk is van het type gevaarlijk stoffen. Zo zouden met name de aanwezigheid van BRZO-inrichtingen en de opslag van gevaarlijke stoffen extra EV-werkzaamheden met zich meebrengen.²² Volgens sommige respondenten brengen met name niet categoriale inrichtingen extra kosten voor EV-taken met zich mee;
- de aanwezigheid van transportroutes over de weg, het spoor of het water en buisleidingen voor gevaarlijke stoffen;
- de aanwezigheid van inwoners (als potentieel slachtoffer of als bron van activiteiten waarbij externe veiligheid aan de orde is);
- de bebouwingsdichtheid (als factor die van invloed is op de complexiteit en daarmee de kosten van EV-gerelateerde activiteiten).

Bovenstaande factoren hebben vooral *in combinatie* invloed op EV-uitgaven: vooral in dichtbevolkte gebieden leidt de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen tot substantiële EV-uitgaven.

operationalisering structuurkenmerken als indicatoren objectieve verdeelsleutel

Om de relatie tussen de hiervoor genoemde structuurkenmerken en de uitgaven van uitvoerende diensten aan EV-taken te kunnen verkennen, moeten deze kenmerken vertaald worden in termen van indicatoren waarmee een budget op objectieve wijze verdeeld kan worden. Vervolgens kan worden verkend in hoeverre met deze objectieve verdeelsleutel de uitgaven aan EV-taken kunnen worden benaderd. Daarmee zijn de uitgaven dan geobjectiveerd.

Speciaal voor het onderhavige onderzoek zijn gegevens omtrent Bevi-inrichtingen verzameld per gemeente op basis van actuele informatie uit het RRGs.

Daarnaast zijn gegevens over de transport van gevaarlijke stoffen uit Basisnet verzameld en met speciale GIS-programmatuur vertaald naar invloedsgebieden²³, waarbij een onderscheid is gemaakt naar ligging binnen en buiten de bebouwde kom²⁴ per gemeente.

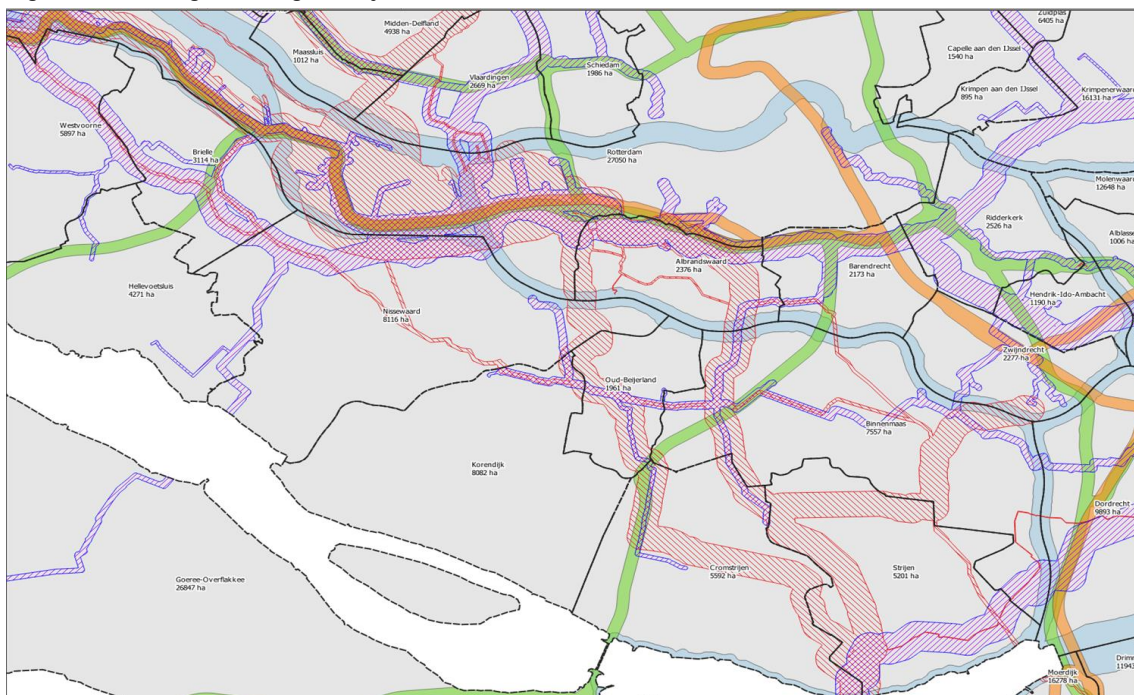
In de onderstaande figuur 1 wordt weergegeven hoe deze invloedsgebieden er dan uit zien.

²² Bij VTH-taken is de aanwezigheid van BRZO-bedrijven niet relevant aangezien de VTH-kosten in relatie tot deze bedrijven in het onderhavige onderzoek buiten beschouwing blijven.

²³ Op basis van gegevens uit het basisnet (routes weg, spoor en water) zijn gebieden binnen 200 meter afstand van de betreffende transportroute gedefinieerd als invloedsgebied. De invloedsgebieden van buisleidingen zijn indicatief bepaald op basis van 1% letaafstanden en effectzones met een maximumafstand van 1500 meter voor enkele chloorleidingen.

²⁴ In aansluiting op de werkwijze ten behoeve van het gemeentefonds is de bebouwde kom afgebakend op basis van rastervierkanten van 500x500 meter met 25 of meer adressen.

Figuur 1 Invloedsgebieden gevaarlijke stoffen



Bron: RRGs, Basisnet, CBS, bewerking Picobello

Op de bovenstaande kaart zijn de invloedsgebieden aangegeven voor wegen (groen), spoorwegen (oranje), water (lichtblauw), aardgasleidingen (paarsblauw) en overige buisleidingen (rood).

Deze exercitie is voor heel Nederland uitgevoerd op gemeentelijk niveau, zodat de uitkomsten per gemeente kunnen worden vertaald naar het gewenste aggregatieniveau van regionale uitvoeringsdiensten.

3.2 Van structuurkenmerken naar geobjectiveerde kostenverdeling

verkenning relatie uitgavenpatronen met structuurkenmerken

De gegevens omtrent gevaarlijke stoffen zijn tezamen met uiteenlopende structuurgegevens van gemeenten in een analysebestand gekoppeld aan de geïnventariseerde uitgaven aan EV-taken. Met behulp van een verschillenanalyse is gezocht naar een relatie tussen kostenpatronen en structuurkenmerken die van invloed zijn op de kosten en verschillen daarin tussen gebieden. In deze analyse komen ook andere (niet objectieve) aspecten naar voren die van invloed zijn op de kosten, zoals lokale beleidskeuzes omtrent het voorzieningenniveau of de uitvoeringspraktijk. De financiële effecten van dergelijke eigen keuzes dienen in een geobjectiveerde kostenverdeling buiten beschouwing te blijven.

De verschillenanalyse heeft geleid tot een selectie van de volgende structuurkenmerken waarmee de feitelijke uitgavenpatronen van uitvoerende diensten goed verklaard kunnen worden:

- aantal inwoners als basisvariabele;
- aantal inrichtingen en installaties gevaarlijke stoffen, onderscheiden naar ligging binnen of buiten de bebouwde kom²⁵ en deels met een weging voor bebouwingsdichtheid²⁶. Dit laatste betekent dat de

²⁵ De bebouwde kom is afgebakend op basis van rastervierkanten van 500x500 meter met meer dan 50 inwoners. Deze werkwijze wordt ook door het CBS toegepast om woonkernen af te bakenen. Deze gegevens worden o.a. gebruikt ten behoeve van het berekenen van den algemene uitkering van gemeenten in het gemeentefonds.

²⁶ Deze weging is afgeleid van de CBS-maatstaf omgevingsadressendichtheid, die ook wordt gebruikt voor de verdeling van middelen in het gemeentefonds.

betreffende indicator zwaarder weegt naarmate de bebouwingsdichtheid in een gebied groter is. Bij installaties wordt tevens een weging toegepast voor het type installaties²⁷;

- oppervlakte invloedsgebieden gevaarlijke stoffen. Dit is een combinatie van transportroutes wegen, water en spoor en buisleidingen.²⁸ Hierbij wordt een onderscheid gemaakt naar de ligging van de invloedsgebieden: binnen of buiten de bebouwde kom van gemeenten.

Deze structuurkenmerken zijn op gemeentelijk niveau beschikbaar, zodat ze kunnen worden geaggregeerd naar elke gewenste regionale indeling, zoals omgevingsdiensten of veiligheidsregio's. Tezamen verklaren deze structuurkenmerken verschillen in kostenpatronen met betrekking tot EV-taken tussen uitvoerende diensten. In bijlage C is een overzicht opgenomen van de geselecteerde structuurkenmerken.

uitkomsten geobjectiverde kostenverdeling lokale EV-taken

De geobjectiverde kostenverdeling moet aansluiten bij de feitelijke uitgaven aan EV-taken voor zover deze samenhangen met objectieve kostenbepalende kenmerken van regio's. Voor zover uitgaven samenhangen met eigen beleidskeuzes, dienen deze niet in een objectieve verdeling gehonoreerd te worden. Zoals eerder aangegeven komen eigen keuzes van uitvoerende diensten voor een belangrijk deel tot uiting in het niveau van hun apparaatslasten (zie paragraaf 2.3.3).

De uitkomsten worden toegelicht aan de hand van een tweetal tabellen.²⁹

In tabel 3.1 worden de uitkomsten gepresenteerd voor de uitvoerende diensten ingedeeld in een aantal structuurgroepen. Hiermee wordt geïllustreerd dat met de geobjectiverde verdeling het relevante³⁰ deel van de feitelijke uitgaven voor uiteenlopende typen uitvoerende diensten goed verklaard kan worden.

In tabel 3.2 wordt de werking van de geobjectiverde verdeling nader toegelicht aan de hand van enkele (fictieve) voorbeelden van individuele uitvoerende diensten.

In onderstaande tabel 3.1 worden de uitkomsten gepresenteerd van een geobjectiverde verdeling op basis van de geselecteerde structuurkenmerken voor omgevingsdiensten (kolommen 1 t/m 4) en veiligheidsregio's (kolommen 5 t/m 8):

- de feitelijke uitgaven aan EV-taken zoals geïnventariseerd bij uitvoerende diensten staan in kolom 1 (omgevingsdiensten) en kolom 5 (veiligheidsregio's);
- de geobjectiverde verdeling van de budgetten staat in kolom 2 (omgevingsdiensten) en kolom 6 (veiligheidsregio's);
- het aansluitverschil tussen de geobjectiverde verdeling en de feitelijke uitgaven staan in kolom 3 (omgevingsdiensten) en kolom 7 (veiligheidsregio's);
- daarnaast wordt weergegeven in welke mate de feitelijke apparaatslasten afwijken ten opzichte van het gemiddelde, als belangrijke indicator van het effect van eigen beleidskeuzes. Deze afwijkende apparaatslasten staan in kolom 4 (omgevingsdiensten) en kolom 8 (veiligheidsregio's).

De uitvoerende diensten zijn ingedeeld naar structuurgroepen (kwartielen), gebaseerd op de mate waarin in de betreffende regio risicobronnen (inrichtingen en invloedsgebieden gevaarlijke stoffen) aanwezig zijn als belangrijkste kostenbepalende factor.

²⁷ Daarbij geldt een zwaardere weging voor BRZO-installaties, spooremlacements, LPG, opslag verpakte gevaarlijke stoffen en zeer giftige stoffen. Deze weging is afgeleid van de factoren die ten grondslag liggen aan de huidige verdeling van IOV-middelen.

²⁸ Hierbij is gecorrigeerd voor 'dubbeltellingen' wanneer invloedsgebieden over elkaar heen lopen.

²⁹ Voor een verdere toelichting op de toegepaste methodiek wordt verwezen naar bijlage B.

³⁰ Namelijk het deel van de uitgaven dat samenhangt met kostenbepalende structuurkenmerken en niet met eigen keuzes van diensten.

Tabel 3.1: Geïnterpreteerde feitelijke uitgaven en aansluitverschillen geobjectiverde verdeling EV-taken voor omgevingsdiensten (OD) en veiligheidsregio's (VR), ingedeeld naar aanwezigheid risicobronnen gevaarlijke stoffen. Bedragen in euro's per 1000 inwoners.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<i>structuurgroepen</i>	<i>feitelijke uitgaven OD</i>	<i>uitkomst model OD</i>	<i>aansluit verschil OD (2-1)</i>	<i>afwijk app. last</i>	<i>feitelijke uitgaven VR</i>	<i>uitkomst model VR</i>	<i>aansluit verschil VR (6-5)</i>	<i>afwijk. app. last</i>
zeer weinig bronnen GS	327	395	68	-71	190	206	15	-17
weinig bronnen GS	429	500	71	-73	236	269	33	-25
veel bronnen GS	513	558	46	-37	339	359	20	-28
zeer veel bronnen GS	805	693	-112	106	372	339	-33	33

Als gevolg van afrondingen kunnen totalen afwijken van de som der delen.

In de bovenstaande tabel 3.1 is te zien dat de aansluitverschillen (kolommen 3 en 7) voor elke groep uitvoerende diensten voor een belangrijk deel het spiegelbeeld zijn van de afwijkende apparaatslasten (kolom 4 en 8). Dit betekent dat de geobjectiverde verdeling wel rekening houdt met objectieve kostenbepalende factoren (zoals de aanwezigheid van risicobronnen in combinatie met bebouwingsdichtheden), maar niet met eigen keuzes van uitvoerende diensten omtrent de hoogte van hun apparaatslasten (salarissen en/of overhead).

In de onderstaande tabel 3.2 wordt dit nader toegelicht aan de hand van enkele (fictieve) voorbeelden voor individuele uitvoerende diensten.

Tabel 3.2: Illustratie uitwerking objectivering uitgavenniveaus individuele uitvoerende diensten (fictieve voorbeelden).

		<i>uitvoerende dienst X</i>	<i>uitvoerende dienst Y</i>	<i>uitvoerende dienst Z</i>
1.	<i>feitelijke uitgaven EV-taken (euro's per 1000 inwoners)</i>	380	750	1.050
	<i>aantal inrichtingen met gevaarlijke stoffen GS (per 1000 inwoners)</i>	0,15	0,34	0,19
	<i>waarvan binnen de bebouwde kom</i>	0,64	0,68	0,36
	<i>oppervlakte invloedsgebieden transport GS (per 1000 inwoners)</i>	29	83	26
	<i>waarvan binnen de bebouwde kom</i>	40	68	68
	<i>factor bebouwingsdichtheid</i>	1,12	0,88	3,27
2.	<i>uitkomsten objectief model EV-taken (euro's per 1000 inwoners)</i>	430	685	960
3.	<i>aansluitverschil: objectief model (2) minus feitelijke uitgaven (1)</i>	50	-65	-90
4.	<i>belangrijkste verklarende factoren aansluitverschillen:</i>			
4a.	<i>afwijkende apparaatslasten (niet gehonoreerd)</i>	-40	60	95
4b.	<i>incidentele componenten (niet gehonoreerd)</i>		10	15
4c.	<i>aanvullende uitgaven bevoegd gezagen (wel gehonoreerd)</i>	5	10	20
4d.	<i>totaal effect verklarende factoren (a+b-c)</i>	-45	60	90

In bovenstaande tabel 3.2 is te zien dat de uitvoerende diensten X, Y en Z sterk uiteenlopende uitgavenniveaus kennen (regel 1). Het relatief lage uitgavenniveau van X hangt vooral samen met het relatief beperkte aantal inrichtingen gevaarlijke stoffen en het deel van de invloedsgebieden dat binnen de bebouwde kom ligt. Het relatief hoge uitgavenniveau van Z hangt vooral samen met de relatief grote omvang van invloedsgebieden binnen de bebouwde kom in combinatie met een zeer hoge bebouwingsdichtheid. Het uitgavenniveau van Y zit er tussenin: weliswaar heeft deze dienst te maken met relatief

veel inrichtingen en omvangrijke invloedsgebieden, maar het deel dat daarvan binnen de bebouwde kom ligt is nauwelijks hoger dan bij X respectievelijk Z. Daarentegen is de bebouwingsdichtheid in Y substantieel lager dan in X en Z.

De mix van hun scores op verschillende structuurkenmerken leidt er toe dat de uitkomsten van het objectieve model wel een substantiële spreiding tussen de drie diensten laat zien (regel 2), maar dat X iets meer krijgt toebedeeld dan feitelijk wordt uitgegeven, terwijl Y en Z juist minder krijgen toebedeeld (aansluitverschillen in regel 3).

In het onderste deel van de tabel staan de verklaringen voor deze uiteenlopende aansluitverschillen.

Bij Y en Z is sprake van relatief hoge apparaatslasten en bevatten de feitelijke uitgaven incidentele componenten die niet gehonoreerd worden in de objectieve verdeling. Daar staat tegenover dat in Y maar vooral in Z substantiële aanvullende uitgaven van de bevoegd gezagen relevant zijn. Deze uitgaven komen niet tot uiting in de feitelijke uitgaven van de uitvoerende diensten maar worden wel gemaakt ten behoeve van de externe veiligheid in de betreffende regio en dienen dus wel in een objectieve verdeling te worden gehonoreerd. Per saldo kunnen deze factoren de aansluitverschillen in regel 3 grotendeels verklaren: het totaal effect van de verklarende factoren (regel 4d) is in omvang nagenoeg gelijk aan de aansluitverschillen (regel 3).³¹

Bij X is het omgekeerde het geval. Het lage uitgavenniveau bij X hangt in belangrijke mate samen met de relatief lage apparaatslasten, terwijl in de objectieve verdeling een gemiddeld niveau van apparaatslasten wordt gehonoreerd. Daarnaast is ook hier sprake van beperkte aanvullende uitgaven aan externe veiligheid door bevoegd gezagen. Per saldo kunnen deze factoren (regel 4d) ook bij X nagenoeg het gehele aansluitverschil (regel 3) verklaren.

mogelijkheden doorontwikkeling naar ijkpunt algemeen verdeelstelsel

Opgemerkt wordt dat de hiervoor beschreven objectivering van uitgaven aan EV-taken nog verder uitgewerkt moet worden, om bijvoorbeeld te gebruiken voor een structurele verdeling van middelen voor EV-taken over partijen in een algemeen verdeelstelsel zoals het gemeente- of provinciefonds. Daarvoor zou nader onderzoek nodig zijn om de geobjectiveerde kostenverdeling door te ontwikkelen naar een financieel ijkpunt³² voor EV-taken, waarvoor o.a. EV-uitgaven over meerdere jaren bestudeerd moeten worden en nader moet worden ingezoomd op achtergronden van verschillen bij uitvoerende diensten en een grotere steekproef van bevoegd gezagen. Daarbij kunnen dan ook andere structuurkenmerken worden betrokken om de kostenverschillen verder te objectiveren.

³¹ Er is sprake van beperkte verschillen omdat er ook nog andere, niet bekende verklaringen voor aansluitverschillen relevant kunnen zijn.

³² Aan de verdeling van de algemene middelen die gemeenten en provincies ter beschikking krijgen via het gemeente- en provinciefonds liggen financiële ijkpunten ten grondslag, waarmee alle gemeentelijke en provinciale taken zijn geobjectiveerd.

4 Raming totale uitgaven lokale EV-taken

totale uitgaven uitvoerende diensten

Met de geobjectiveerde kostenverdeling voor EV-taken kan tevens worden beschikt over een geschikte sleutel om de bij de uitvoerende diensten geïnventariseerde uitgaven te vertalen naar een betrouwbaar beeld van de totale uitgaven van uitvoerende diensten aan EV-taken in Nederland. Immers, de gebruikte structuurkenmerken waarmee de EV-uitgaven zijn geobjectiveerd zijn beschikbaar voor alle Nederlandse gemeenten en daarmee ook voor alle regio's.

Via de structuurkenmerken waarmee de uitgaven aan EV-taken zijn geobjectiveerd, kunnen op betrouwbare wijze de totale uitgaven aan EV-taken door uitvoerende diensten worden bepaald. Deze komen uit op ruim 14 miljoen euro.

aanvullende uitgaven bevoegd gezagen

In het onderzoek is gebleken dat bevoegd gezagen zelf substantiële uitgaven doen in het kader van externe veiligheid, in aanvulling op de uitgaven van de uitvoerende diensten. Uit de respons van bevoegd gezagen op de vragenlijsten blijkt dat het gemiddeld gaat om ruim 400 euro per 1000 inwoners voor gemeenten en provincies tezamen. Wanneer er van uit wordt gegaan dat de responderende gemeenten en provincies een goed beeld geven van de gemiddelde situatie in Nederland, komt dit neer op een totaalbedrag van circa 7 miljoen euro aan EV-uitgaven door de bevoegd gezagen, in aanvulling op de uitgaven van uitvoerende diensten.

Aangezien de uitkomst voor de bevoegd gezagen is gebaseerd op een relatief beperkte selectie van alle Nederlandse gemeenten en provincies, zijn deze uitkomsten onderworpen aan een gevoeligheidsanalyse. Wanneer bij de responderende gemeenten en provincies de 10% meest extreme waarnemingen buiten beschouwing worden gelaten, ligt het totaalbedrag voor bevoegd gezagen binnen een bandbreedte van 5,6 tot 8,5 miljoen euro.

totaalbeeld uitgaven lokale EV-taken

Uit het voorgaande blijkt dat naast uitvoerende diensten ook de bevoegd gezagen zelf substantiële budgetten aan lokale EV-taken besteden. Hierbij wordt het volgende opgemerkt:

- aangezien voor de uitvoerende diensten kon worden beschikt over een nagenoeg complete respons en de geïnventariseerde uitgaven zijn geobjectiveerd aan de hand van een aantal plausibele structuurkenmerken, is hiermee een betrouwbaar te geven van de totale uitgaven aan EV-taken voor alle uitvoerende diensten tezamen. Voor de bevoegd gezagen kon slechts worden beschikt over gegevens voor een beperkte groep gemeenten en provincies. Hierdoor konden deze budgetten niet op zinvolle wijze in de objectivering worden betrokken en hebben de geraamde aanvullende uitgaven van de bevoegd gezagen een ander karakter dan de uitgaven van de uitvoerende diensten;
- de geraamde totale uitgaven zijn afgeleid van de feitelijke uitgaven zoals geïnventariseerd bij uitvoerende diensten en bevoegd gezagen. Zoals in hoofdstuk 2 beschreven heeft een beperkt deel van deze uitgaven een 'structureel incidenteel' karakter.³³ Tevens worden deze uitgaven deels bepaald door (kostenverhogende) eigen keuzes van uitvoerende diensten. Zo hanteren de meeste uitvoerende diensten substantieel hogere uurlonen en overheadkosten dan 'de gemiddelde norm' zoals die bijvoorbeeld wordt gehanteerd bij eerder onderzoeken naar de uitgaven in relatie tot de Omgevingswet;³⁴

³³ Het betreft met name uitgaven in het kader van kwaliteitsverbetering dat doorgaans als continue proces wordt gezien, dat mede wordt beïnvloed door exogene ontwikkelingen. Zie ook toelichting bij tabel 2.1.

³⁴ Cebon, Financiële effecttoetsen stelselherziening omgevingsrecht, kosten en baten van de huidige praktijk, november 2015.

- het betreft de uitgaven aan EV-taken in 2016 aangezien dat de basis voor de inventarisatie was. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat de uitgaven aan EV-taken in de jaren daarna zijn toegenomen, met name als gevolg van de aantrekkende economie waardoor meer vergunningen worden aangevraagd en ook meer RO-activiteiten worden ontplooid.

5 Slotbeschouwing en aanbevelingen vervolg

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek (paragraaf 5.1). Daarbij wordt ook een relatie gelegd met de onderzoeksvragen.

Tegen de achtergrond van deze bevindingen wordt in paragraaf 5.2 een aantal aanbevelingen geformuleerd voor het vervolgtraject.

5.1 Uitgaven externe veiligheid en objectivering uitgavenverschillen

totale uitgaven externe veiligheid

Op basis van de inventarisatie bij alle uitvoerende diensten en een redelijk complete respons op de vragenlijsten, zijn de EV-taken en daarmee samenhangende uitgaven door uitvoerende diensten in beeld gebracht.

Door de geïnventariseerde uitgaven aan EV-taken aan de hand van kostenbepalende structuurkenmerken te objectiveren, kan een betrouwbare indicatie worden gegeven van de totale uitgaven aan EV-taken door uitvoerende diensten in 2016. Deze komen uit op ruim 14 miljoen euro.

Op basis van een selectie van gemeenten en provincies zijn tevens de uitgaven aan EV-taken door bevoegd gezagen in 2016 in beeld gebracht, in aanvulling op de uitgaven van uitvoerende diensten. Deze uitgaven zijn niet in de objectivering betrokken. Wanneer de gemiddelde uitgaven per inwoner voor de responderende bevoegd gezagen worden vertaald naar een macrobedrag, komen de aanvullende uitgaven van bevoegd gezagen uit op circa 7 miljoen euro.

In dit verband wordt opgemerkt dat diverse respondenten hebben gesignaleerd dat de uitgaven aan EV-taken na 2016 – mede onder invloed van de aantrekkende economie – zijn toegenomen.

Gegeven het beschikbare IOV-budget van 8,6 miljoen euro³⁵, is daarmee onderzoeksvraag 1 te beantwoorden (wat is de financiële leemte die ontstaat door het wegvallen van de IOV-middelen).³⁶

Het antwoord op onderzoeksvraag 2 (geef een kwalitatief overzicht van alle EV-taken en welke organisaties deze taken zoal uitvoeren), is af te leiden uit de vragenlijst (zie bijlage) en de nadere toelichting op onderdelen in hoofdstuk 2.

objectivering uitgavenverschillen

De behoefte aan landelijke kengetallen voor EV-taken is in dit onderzoek vertaald naar het objectiveren van uitgavenverschillen tussen (typen) regio's. Dit biedt houvast voor het beoordelen van feitelijke uitgaven aan EV-taken per regio door omgevingsdiensten en veiligheidsregio's.

De uitgavenpatronen van uitvoerende diensten aan EV-taken zijn vertaald in een aantal objectieve structuurkenmerken. Dit betreft met name de aanwezigheid van risicobronnen (inrichtingen en transport gevaarlijke stoffen) in combinatie met de aanwezigheid van mensen en complexiteit van de bebouwde omgeving (woonkernen en bebouwingsdichtheid).

Daarmee sluit de verdeling van de budgetten voor EV-taken goed aan op de uitgavenpatronen van uitvoerende diensten, voor zover deze samenhangen met objectieve kostenbepalende kenmerken van hun werkgebied. Door een vergelijking van de feitelijke uitgavenpatronen van uitvoerende diensten met de

³⁵ Dit is de stand voor 2016. In dit verband wordt opgemerkt dat de beschikbare IOV-middelen voor lokaal EV-beleid vanaf 2019 afnemen.

³⁶ In dit verband wordt opgemerkt dat gemeenten en provincies tevens hun algemene middelen uit het gemeente- en provinciefonds kunnen inzetten ter financiering van lokale EV-taken.

geobjectiveerde uitgaven, kunnen de financiële effecten van lokale beleidskeuzes inzichtelijk worden gemaakt (bijvoorbeeld afwijkende niveaus van salariskosten of overhead).

Voor verder uitwerking van deze objectivering is aanvullend onderzoek nodig (o.a. analyse meerdere jaren, aanvulling gegevens bevoegd gezagen, nadere analyse achtergronden verschillen, aandacht voor kwaliteit financiën uitvoerende diensten). In dit verband dient ook aandacht te worden besteed aan de (kwaliteit en registratie van) basisgegevens omtrent inrichtingen en transport gevaarlijke stoffen en een verkenning van andere mogelijke kostendrijvers.

Hiermee is onderzoeksvraag 3, geef (in plaats van eenduidig landelijke kengetallen) objectieve uitgavenverschillen tussen (typen) regio's, beantwoord.

5.2 Aanbevelingen voor het vervolg

5.2.1 Bestuurlijk overleg

De uitkomsten van het onderzoek kunnen worden gebruikt als input voor het bestuurlijk overleg over toekomstig benodigde budgetten voor EV-taken. Het onderzoek geeft inzicht in de totale wettelijke EV-taken en verschillende componenten daarin die als input kunnen dienen voor het vervolgtraject (o.a. commissie van Belzen).

5.2.2 Toekomstige verdeling middelen EV-taken

objectief verdelen middelen: ontwikkeling financiële ijkpunten

De geobjectiveerde kostenverdeling van EV-taken biedt een goede basis voor een doorontwikkeling naar financiële ijkpunten als basis voor de toekomstige verdeling van middelen voor EV-taken. Dit kan zowel via algemene verdeelstelsels zoals het gemeente- of provinciefonds, als via specifieke geldstromen al dan niet rechtstreeks naar regio's of via de koepels (VNG/IPO). Door de verdeling van de middelen te baseren op financiële ijkpunten, kan geborgd worden dat de beschikbaarheid van middelen aansluit bij de – geobjectiveerde – behoefte van de partijen die met de EV-taken belast zijn. Met andere woorden: dat de middelen daar terecht komen waar ze – gezien de aanwezigheid van kostenbepalende structuurkenmerken – nodig zijn om de EV-taken adequaat uit te kunnen voeren.

gemeente- en provinciefonds: gerichte verdeling middelen op basis van kostenoriëntatie

De verdeling van algemene middelen voor alle gemeentelijke en provinciale taken in het gemeente- en provinciefonds heeft kostenoriëntatie als wettelijke basis. Dit betekent dat de verdeling van middelen is afgestemd op de kosten die overheden noodzakelijkerwijs moeten maken om hun taken uit te voeren, rekening houdend met verschillen in objectieve kostenbepalende structuurkenmerken. Ook vele andere verdeelsystemen (decentralisatie- of integratie-uitkeringen, specifieke uitkeringen) zijn gebaseerd op een geobjectiveerde kostenverdeling.

Alhoewel het algemene middelen betreft, monitort het ministerie van BZK als beheerder van het gemeentefonds jaarlijks of de verdeling van de middelen nog voldoende aansluit bij de feitelijke uitgaven van gemeenten en wordt zo nodig actie³⁷ ondernomen.

risico's 'scheve verdeling' middelen EV-taken

Alhoewel het bij externe veiligheid relatief gezien niet om grote macrobudgetten gaat, kan een 'scheve verdeling' (waarbij de verdeling van de middelen niet goed aansluit bij de behoefte aan middelen door partijen die de taak moeten uitvoeren) substantiële financiële effecten voor individuele gemeenten, provincies of regio's met zich mee brengen. Het betreft namelijk een taak waarvan de kosten per organisatie en regio sterk uiteenlopen, afhankelijk van de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in combinatie met menselijke aanwezigheid en activiteiten. Uiteindelijk kan dit ook leiden tot (onwenselijke) verschillen in externe veiligheid tussen regio's.

Specifiek aandachtspunt in dit verband is de relatie tussen uitvoerende diensten en bevoegd gezagen (verantwoordelijkheid en uitvoering van de taak en de beschikbaarheid van middelen die bij verschillende partijen is ondergebracht).

5.2.3 Mogelijkheden benchmarking regio's en individuele organisaties

De geobjectiverde kostenverdeling biedt goede aanknopingspunten om de uitgaven en prestaties van regio's en individuele organisaties (gemeenten, provincies of omgevingsdiensten) op zinvolle wijze met elkaar te vergelijken (benchmarking).

Door vergelijking van de feitelijke met de geobjectiverde uitgaven kunnen de financiële effecten van lokale beleidskeuzes inzichtelijk worden gemaakt. Dergelijke inzichten kunnen worden verdiept door onderlinge vergelijking met andere organisaties met hetzelfde takenpakket, waarbij dan op de juiste wijze rekening kan worden gehouden met verschillen in kostenbepalende structuurkenmerken. Aan de hand van de geobjectiverde kostenverdeling kan worden voorkomen dat 'appels met peren' worden vergeleken. Dergelijke inzichten bieden houvast bij heroverweging van eerder gemaakte keuzes en/of nieuwe keuzes voor de toekomst.

Hiermee is onderzoeksvraag 4 (geef een advies hoe omgegaan kan worden met landelijke verschillen) beantwoord.

³⁷ Na signalering kan besloten worden een bepaald onderdeel verscherpt te volgen. Bij persistente afwijkingen kan worden besloten het betreffende onderdeel nader te onderzoeken, wat er toe kan leiden dat de verdeling eventueel wordt aangepast zodat weer wordt voldaan aan het uitgangspunt van kostenoriëntatie (het zogenaamde derde aspiratieniveau van Goedhart).

Bijlagen

A Vragenlijsten

In het kader van het onderzoek zijn vragenlijsten verstuurd naar alle omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. Tevens heeft een selectie van gemeenten en provincies een vragenlijst ontvangen.

In paragraaf A.1.1 is een overzicht opgenomen van alle elementen die in de vragenlijsten aan de orde komen. De exacte inhoud van de vragenlijst is per type organisatie afgestemd op het betreffende takenpakket. In paragraaf A.1.2 is de toelichting bij het invullen van de vragenlijst opgenomen. De vragenlijsten en bijbehorende toelichting zijn vooraf bij de betrokkenen getoetst op juistheid en invulbaarheid (zie ook paragraaf 1.2).

A.1.1 Overzicht elementen vragenlijsten

Vragenlijst Lokaal externe-veiligheidsbeleid (excl. BRZO)															
© Cebeon, 14 februari 2018															
<div> <div> Omgevingsdienst: <input type="text"/></div> <div> Graag insturen vóór 9 maart 2018 naar: Omgevingsrecht@cebeon.nl </div> </div>															
<div> <div> OD=Omgevingsdienst VR=Veiligheidsregio (=centraal door PZH) BG=bevoegd gezag GR=groepsrisico (Bevi art. 12 & art. 13) PR=plaatsgebonden risico </div> <div> Schattin g ip v geregis- treerde cijfers? Vul S in. </div> <div> geld (in) Uitgaven (euro) Dekking (euro) </div> <div> form prestatiegegevens </div> <div> opmerkingen </div> </div>															
Taak	Formele basis	Specificatie/ onderverdeling	structuureel/ incidenteel S I	Totaal	salaris	overhead	overig	OV	gemeenten	provincies	andere, nl ...	fte of uren	omschrijving opgeleverde producten	aantal in 2016	ruimte voor toelichting en opmerkingen bij de ingevulde gegevens
Verplichte taken															
1 Advies EV voor Omgevingsvergunning (milieu, RO), VTH, ind. thema's die (nog) niet zijn geborgd in Bevi e.d. (zoals LNG)	Wabo, Wmb, Bevi	vergunningverlening gemeentelijke inrichting (totaal EV, incl GR) waarvan berekening GR voor vergunning gemeentelijke inrichting vergunningverlening provinciale inrichting (totaal EV, incl GR)* ww. berekening GR voor vergunning provinciale inrichting* toezicht gemeentelijke inrichting toezicht provinciale inrichting* handhaving	x x x x x x										vergunningen gemeentelijke inrichtingen waarvoor EV-advies is opgesteld vergunningen gemeentelijke inrichtingen waarvoor Groepsrisico is berekend vergunningen provinciale inrichtingen waarvoor EV-advies is opgesteld vergunningen provinciale inrichtingen waarvoor Groepsrisico is berekend		
2 Advies EV voor RO-besluiten	Wmb, Wro, Wabo Wro, Bevi, Bevt, Bevb, Basisnet	actualiseren adviesformat VR voor activiteiten milieu en RO (VTH/RO) bestemmingsplan gemeente (totaal EV, incl. GR) ww. berekening GR voor bestemmingsplan gemeente beleidsvisie EV t.b.v. gemeentelijke (structuur)visie inpassingsplan provincie (totaal EV, incl. GR)* ww. berekening GR voor inpassingsplan provincie* beleidsvisie EV t.b.v. provinciale (structuur)visie*	x x x x x x										bestemmingsplannen waarvoor EV-advies is opgesteld bestemmingsplannen waarvoor Groepsrisico is berekend structuurvisies waarvoor EV-beleid is opgesteld inpassingsplannen waarvoor EV-advies is opgesteld inpassingsplannen waarvoor Groepsrisico is berekend		
3 Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS)	Wmb art. 12.12; Registratiebesluit externe veiligheid; Bevi, Bevb, Bevt	risico-inventarisatie: melden, verifiëren, accorderen voor publicatie in Risicokaart ww. invoeren GR in RRGS beheer database RRGS transport Gevaarlijke Stoffen: routes gemeenten (wegen) muteren in RRGS; ontheffingen op kaart zetten beschrijven ongevalsscenario's GS bij bedrijven en transport	x x x x x										nieuwe Bevi-inrichtingen in RRGS mutaties van in RRGS opgenomen Bevi-inrichtingen (wijzigingen, afvoeren) mutaties van transportroutes Bevt ontheffingen Bevt		
Overige, algemene taken															
4 Saneringen: begeleiden van oplossen saneringsgevallen GS (door OD tbv BG)	Bevi, Bevb, Bevt		x										saneringen		
5 Versterking samenwerking VR's			x												
6 Bijscholing adviseurs			x												
7 kwaliteitsverbetering verantwoording GR			x												
8 Andere door uw dienst uitgevoerde lokale EV-taken dan hierboven genoemd		omschrijving taken: ...	x x												
9 Lokale EV-taken dan hierboven genoemd, die door het bevoegd gezag zelf worden uitgevoerd		omschrijving taken: ...	x x												
*) Indien geen onderscheid kan worden gemaakt tussen taken voor gemeenten en taken voor provincie: vul het totaal in bij de regel voor gemeenten.															
Totaal lokaal EV-beleid					0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Organisatorische gegevens															
10 Hoeveel direct personeel is er voor EV-taken?		fte													
11 Welk deel hiervan heeft zich in 2016 beziggehouden met lokaal EV-beleid (dus niet met VTH voor BRZO-inrichtingen en niet met voorbereidingen voor de Omgevingswet)?		%													

A.1.2 Toelichting bij vragenlijst

Algemeen

In opdracht van de provincie Zuid-Holland, in haar functie als coördinator voor de impuls omgevingsveiligheid (IOV), voert Cebelon onderzoek uit naar kengetallen op gebied van lokaal EV-beleid. Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te krijgen in de tijd en kosten die de uitvoerende diensten en het bevoegd gezag zelf besteden aan diverse taken op het gebied van externe veiligheid.

In het onderzoek worden twee fasen onderscheiden. In de eerste fase worden gegevens omtrent financiën, formatie en prestaties opgevraagd bij alle omgevingsdiensten en veiligheidsregio's. In de tweede fase van het onderzoek wordt bij een nader te bepalen selectie van uitvoerende diensten en bevoegde gezagen een verdiepend onderzoek uitgevoerd, waarin zal worden ingezoomd op verschillen tussen diensten/regio's en achtergronden daarvan.

Verzoek om medewerking

Bijgevoegd treft u een vragenlijst in Excel-formaat aan. Via de provinciale projectleiders externe veiligheid is deze vragenlijst aan alle omgevingsdiensten respectievelijk veiligheidsregio's toegestuurd.

We vragen u de vragenlijst in te vullen en te retourneren vóór **9 maart 2018** naar: omgevingsrecht@cebeon.nl

Afbakening van het onderzoek en de vragenlijst

- Het onderzoek en de vragenlijst richten zich uitsluitend op het lokale EV-beleid onder de huidige wet- en regelgeving. Buiten beschouwing blijven alle activiteiten met betrekking tot BRZO-inrichtingen. Reden is dat hiervoor een afzonderlijke financiering relevant is. Mocht dit niet direct uit uw gegevens zijn af te leiden, geeft u dan een *schatting* van het deel van de lasten dat geen betrekking heeft op BRZO-inrichtingen. Ook de invulling van EV-taken onder de toekomstige Omgevingswet dient buiten beschouwing te blijven;
- Het gaat om alle lasten, baten en producten in het kader van het lokale EV-beleid, dus zowel zaken die zijn bekostigd uit IOV-middelen (Deelprogramma 4) als zaken die uit andere middelen zijn bekostigd. Zuid-Holland doet jaarlijks een uitvraag naar de besteding van IOV-middelen; deze besteding van IOV-middelen vormt een *deel* van wat in de bijgevoegde vragenlijst moet worden ingevuld. We vragen nu naar de *totale* bestedingen in het kader van het lokale EV-beleid.
- Gevraagd wordt naar de realisatiecijfers voor 2016. Reden hiervoor is dat dan kan worden aangesloten bij het peiljaar van de nulmeting uit een ander onderzoek waar de financiële effecten van de invoering van de Omgevingswet in kaart zijn gebracht.
- Geen urenregistratie? Als de financiën en/of de inzet van formatie niet worden bijgehouden op het niveau waarnaar wordt gevraagd in de vragenlijst, wilt u dan een schatting maken? Zet dan een **S** in kolom H.

U wordt verzocht de lichtgrijs gemarkeerde cellen in het bijgevoegde Excel-bestand in te vullen:

- We maken onderscheid naar:
 - verplichte taken (bovenste deel vragenlijst), waarbij per taak de formele basis van de taak is aangegeven.
 - overige, algemene taken (onderste deel vragenlijst). Dit betreft voornamelijk incidentele taken. Tevens is hier ruimte voor eventuele andere lokale EV-taken die u uitvoert en die in de voorgaande regels nog niet aan de orde zijn gekomen;

- organisatorische gegevens: hier vragen we enkele randtotalen voor het totale personeel dat zich in uw organisatie bezig houdt met EV-taken (directe formatie in fte, dus zonder ondersteunend personeel (overhead)) en het deel daarvan dat zich bezighoudt met lokale EV-taken (dus exclusief personeel dat zich heeft bezighouden met BRZO-inrichtingen; in procenten van het totaal).
- Bij de uitgaven: vult u in elk geval het totaal in (inclusief overhead) in kolom I, en waar mogelijk een nadere specificatie naar (kolommen J-L):
 - salarislsten: van het (eigen) personeel dat de taak uitvoert;
 - overhead: de toegerekende lasten van overhead (huisvesting, ICT, P&O, financiën, etc);
 - overig: alle overige uitgaven ('out-of-pocket') in het kader van lokaal EV-beleid. Indien relevant graag toelichten (kolom T) waarop deze betrekking hebben;
- Bij de dekking: graag specificeren hoe de opgegeven uitgaven voor lokaal EV-beleid worden gedekt:
 - IOV: uit de middelen die u heeft ontvangen in het kader van de Impuls Omgevingsveiligheid;
 - gemeenten: bijdragen van gemeenten;
 - provincie: bijdragen van de provincie;
 - anders: overige bijdragen ter dekking van de uitgaven voor lokaal EV-beleid. Indien u hier iets invult graag toelichten (kolom T) waarop deze dekkingsmiddelen betrekking hebben;
- Bij een aantal onderdelen wordt een specificatie gevraagd van het deel dat betrekking heeft op groepsrisico (GR). De betreffende regels zijn blauw gemarkeerd. Vult u eerst het totaal in en op de regel eronder welk deel hiervan relevant is voor de berekening van het groepsrisico.
- Onder 2 RO-besluiten, Bestemmingsplannen: alle ruimtelijke plannen meenemen, incl. uitwerkingsplannen e.d.
- Onder 7 Andere lokale EV-taken anders dan hierboven benoemd, in aanvulling op hetgeen onder 1 t/m 6 is ingevuld. Graag toelichten welke taken het betreft.
- Kolom formatie: graag relevante formatie opgeven voor zover die zich bezig houdt met de betreffende lokale EV-taak. In fte's of in geschreven uren (graag aangeven in cel Q9).
- bij een aantal taken vragen we u om prestatiegegevens in te vullen (in kolom S). Dit betreft aantallen opgeleverde producten (omschreven in kolom R) waarop de lokale EV-taak betrekking heeft.
- in de laatste kolom kunt u eventuele opmerkingen en/of toelichting bij de ingevulde gegevens kwijt.

Vertrouwelijkheid

Wij gaan vertrouwelijk om met de door u aangeleverde gegevens. In de rapportage van het onderzoek zullen geen gegevens worden gepubliceerd die herleidbaar zijn tot individuele organisaties.

Gebruik voor andere doeleinden of ter beschikkingstelling van gegevens aan derden zal niet plaatsvinden zonder expliciete toestemming van de organisatie die ons de gegevens heeft geleverd.

Mocht u vragen hebben of nadere toelichting wensen, dan kunt u vanzelfsprekend contact met ons opnemen via e-mail (omgevingsrecht@cebeon.nl) of telefoon (020-627 4551).

B Methodiek verschillenanalyse

Voor het objectiveren van de uitgaven aan lokale EV-taken door uitvoerende diensten is de methodiek van de verschillenanalyse gehanteerd. Deze methodiek is speciaal ontwikkeld voor het objectiveren van gemeentelijke en provinciale taken, en ligt ten grondslag aan de kostengeoriënteerde verdeling van het gemeente- en provinciefonds. In het onderstaande worden de belangrijkste kenmerken van deze methodiek beschreven.

onderscheid exogene versus endogene kostenbepalende factoren

De feitelijke uitgaven van uitvoerende diensten worden zowel bepaald door exogene factoren (waaraan diensten in principe weinig kunnen doen) als endogene factoren (eigen keuzes van diensten). Om de uitgaven aan EV-taken te kunnen objectiveren is het van belang de invloed van exogene en endogene factoren te onderscheiden, omdat alleen exogene factoren in een objectieve verdeling gehonoreerd dienen te worden.

uiteenrafelen van verschillen in uitgaven naar exogene en endogene achtergronden

Belangrijk kenmerk van de verschillenanalyse is dat niet wordt gezocht naar de meest gemeenschappelijke verklaring van uitgavenverschillen tussen gemeenten (zoals bijvoorbeeld bij regressietechnieken), maar dat juist op de verschillen wordt ingezoomd. Door de achtergronden van verschillen te analyseren wordt pas duidelijk wat de echte bepalende factoren daarachter zijn.

Gevonden uitgavenverschillen tussen uitvoerende diensten worden vervolgens uiteengerafeld naar verschillende mogelijke achtergronden. Bij deze achtergronden wordt onderscheid gemaakt tussen kosten(verschillen) die samenhangen met voor diensten exogene en endogene factoren. Bij exogene achtergronden gaat het om factoren die van invloed zijn op kostenverschillen, maar die buiten de directe invloedssfeer van de uitvoerende diensten vallen. Zoals eerder aangegeven behoren tot deze factoren met name de aanwezigheid van bronnen van gevaarlijke stoffen (inrichtingen en transportroutes) in combinatie met de bebouwingsstructuur en de aanwezigheid van mensen (als potentieel slachtoffer en als bron van activiteiten waar externe veiligheid aan de orde is). Bij endogene omstandigheden gaat het om factoren die diensten wel kunnen beïnvloeden, zoals kenmerken van beleid en organisatie (waaronder de effectiviteit en efficiency van het beleid) en eigen beleidsprioriteiten.

iteratief onderzoeksproces bij groepen van homogene en heterogene uitvoerende diensten

Het onderkennen van de betekenis van de verschillende (exogene en endogene) verklarende factoren vindt in een iteratief proces plaats. Ten behoeve van dit zoekproces worden groepen met homogene en heterogene structuurkenmerken geformeerd. Zo zijn de uitvoerende diensten ingedeeld op basis van de aanwezigheid van inrichtingen en transportroutes.

De achtergrond van een dergelijke indeling is dat diensten met vergelijkbare structuurkenmerken een vergelijkbaar uitgavenpatroon op grond van exogene factoren zouden moeten hebben. Bij vergelijking tussen heterogene groepen is de werking van deze exogene factoren het meest duidelijk van die van endogene factoren ('eigen beleid') te onderscheiden.

Bij de analyse van uitgavenpatronen binnen een groep met vergelijkbare structuurkenmerken kan de betekenis van exogene en endogene factoren nader worden ingevuld of verfijnd aan de hand van een residuenanalyse. Nadat een set plausibele exogene factoren is geselecteerd en een bepaalde weging is gegeven, kan de uitkomst worden vergeleken met de te verklaren uitgavenpatronen. Zolang de verschillen nog niet voldoende kunnen worden verklaard uit endogene factoren (effecten van eigen keuzes die niet gehonoreerd moeten worden), wordt verder gezocht door de onderlinge weging van exogene factoren aan

te passen of eventueel naar aanvullende exogene factoren te zoeken. Dit proces wordt herhaald tot dat de overgebleven residuen afdoende kunnen worden verklaard uit – niet te honoreren – endogene factoren.

plausibele relatie tussen geselecteerde indicatoren en uitgaven, ook in dynamisch opzicht

Bij het selecteren van relevante indicatoren voor een objectieve kostenverdeling, is het van belang dat de indicatoren een inhoudelijk plausibele relatie hebben met de kostenpatronen. Tijdens de verdiepende analyse van het onderzoek is dit bij de omgevingsdiensten en veiligheidsregio's nagegaan. Daarbij is het van belang dat de indicatoren ook in de tijd gezien een plausibel verband kennen met de (uiteenlopende) ontwikkeling van de financiële behoeften van typen uitvoerende diensten.

C Overzicht structuurkenmerken

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van de belangrijkste indicatoren voor kosten van EV-taken. Voor de objectivering van de kosten kon worden beschikt over gegevens op gemeentelijk niveau, maar voor het overzicht zijn de structuurkenmerken geaggregeerd op provinciaal niveau.

Tabel C.1: Uitkomsten belangrijkste structuurkenmerken kosten lokale EV-taken, score per provincie.
Bronnen: RRGs, Basisnet, CBS, bewerking Picobello

<i>provincie</i>	<i>inwoners</i>	<i>omgevings adressen dichtheid</i>	<i>aantal inrichtingen gevaarlijke stoffen</i>	<i>waarvan inrichtingen binnen de kom</i>	<i>oppervlakte invloeds gebieden in ha</i>	<i>waarvan oppervlakte binnen de kom</i>
<i>Groningen</i>	583.585	1.719	121	83	49.479	5.681
<i>Friesland</i>	646.926	966	139	113	43.789	4.562
<i>Drenthe</i>	491.867	798	112	92	50.024	5.061
<i>Overijssel</i>	1.147.693	1.319	216	214	54.411	8.674
<i>Gelderland</i>	2.048.034	1.250	397	326	92.421	15.863
<i>Utrecht</i>	1.284.484	2.000	151	146	24.567	7.091
<i>Noord-Holland</i>	2.813.466	3.179	311	261	50.917	12.984
<i>Zuid-Holland</i>	3.653.269	2.777	464	300	88.790	23.316
<i>Zeeland</i>	381.563	894	129	52	31.631	2.590
<i>Noord-Brabant</i>	2.513.243	1.493	693	434	85.848	16.900
<i>Limburg</i>	1.117.655	1.262	285	200	46.828	12.444
<i>Flevoland</i>	407.905	1.281	73	67	15.095	1.978
<i>Nederland</i>	17.089.690	1.983	3.091	1.144	633.799	117.143