

Bestuurlijke lasten verbeteropties maatlatten milieuvergunningverlening en toezicht

*Onderzoek naar de gevolgen op de bestuurlijke lasten voor gemeenten en
provincies bij het gebruik van maatlatten bij de uitvoering van milieutaken*



SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 6024900
Fax: 030 - 6024919
E-mail: info@siraconsulting.nl



Bestuurlijke lasten verbeteropties maatlatten milieuvergunningverlening en toezicht

Onderzoek naar de gevolgen op de bestuurlijke lasten voor gemeenten en provincies bij het gebruik van maatlatten bij de uitvoering van milieutaken

Nieuwegein, 1 februari 2009

Drs. ing. P.M.H.H. Bex
Drs. P.A.M. van der Poll (MSc)
Drs. J.J. van der Heijden

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doelstellingen	4
2	Definities, uitgangspunten en werkwijze	5
2.1	Definitie Bestuurlijke Lasten	5
2.2	Kostenmodel	5
2.3	Uitgangspunten voor het onderzoek	6
2.4	Werkwijze onderzoek	6
3	Aandachtspunten voor het Kostenmodel MVVT	8
3.1	Aanpassingen van de Maatlat	8
3.2	Functionaliteiten van het Kostenmodel	9
	Bijlagen	
I	Handleiding bij het model	

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De uitvoering van activiteiten op het gebied van vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) is al enige jaren onderwerp van onderzoek. Diverse initiatieven zijn ondernomen om een bijdrage te leveren aan de verbetering van het proces rondom deze activiteiten.

In mei 2007 is een onderzoeksrapport verschenen van Berenschot in opdracht van het Ministerie van VROM¹. Dit rapport behandelt de vraag op welke wijze de milieutaken in vergunningverlening en handhaving in de toekomst zo kunnen worden georganiseerd dat deskundigheid, continuïteit, effectiviteit en efficiëntie gewaarborgd zijn. In het onderzoek zijn maatlaten voor de kritische massa voor milieuvergunningverlening, toezicht en handhaving ontwikkeld. Met deze maatlat kan worden getoetst in hoeverre provincies en gemeenten voorzien zijn van voldoende kritische massa (in termen van kennis, vaardigheden, kwaliteitsborging en capaciteit) om op een adequate wijze aan de gestelde opgave te voldoen.

Het onderzoeksrapport presenteert vier organisatorische verbeteropties die aangrijpingspunten bieden voor provincies en gemeenten om te voldoen aan de kwaliteitseisen voor capaciteit en deskundigheid. Het invoeren van de verbeteropties leidt naar verwachting tot een wijziging van de bestuurlijke lasten². Deze wijzigingen zullen verschillen per gemeente en provincie, afhankelijk van specifieke kenmerken van deze overheidsorganen. Deze specifieke kenmerken hebben betrekking op de uitgangsorganisatie (bijvoorbeeld wel/niet in samenwerkingsverband), grootte (stedelijkheidsklasse) en omgeving (aantallen en typen bedrijven).

Landelijk bestaat de behoefte aan een kwantificering van de bestuurlijke lasten per verbeteroptie. Hiertoe is het ministerie van VROM het project “Bestuurlijke lasten verbeteroptie maatlaten milieuvergunningverlening en toezicht” gestart. Dit project is onderdeel van het beleidsdoel “Toekomstagenda Milieu; een kwaliteitsimpuls voor uitvoering en toezicht”. Het project levert daarnaast ook een bijdrage aan de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Activiteitenbesluit en de uitvoering van de adviescommissie Oosting interbestuurlijk toezicht.

In deze rapportage wordt het project “Bestuurlijke lasten verbeteroptie maatlaten milieuvergunningverlening en toezicht” nader toe gelicht en worden de resultaten van het project weergegeven. Tot deze resultaten behoren ook het kostenmodel Maatlatten voor gemeente en provincies met de bijhorende handleidingen.

¹ Onderzoek ‘Kritische massa in beeld’, Berenschot, 25 mei 2007.

² In deze rapportage wordt de term ‘bestuurlijke lasten’ vaak worden afgekort tot BL.

1.2 Doelstellingen

De doelstellingen van het project “Bestuurlijke Lasten verbeteropties maatlatten milieuvergunningverlening en -toezicht” kunnen als volgt worden omschreven:

- Het opzetten, kalibreren en operationeel maken van een rekenmodel. Dit model kan worden gebruikt voor het zichtbaar maken van de kosteneffecten van de organisatorische verbeteropties om de kwaliteitsmaatlatten voor milieuvergunningverlening en -toezicht in te voeren bij het bevoegde gezag. Onder kosteneffecten wordt hier verstaan de som van de personele kosten (of Bestuurlijke Lasten) en de totale materiële kosten van de bedrijfsvoering.
- Het beschrijven van het uitgevoerde onderzoek in een rapportage, die onder andere het feiten- en cijfermateriaal dat is gebruikt om het rekenmodel te structureren en te vullen, zorgvuldig documenteert.

2 Definities, uitgangspunten en werkwijze

2.1 Definitie Bestuurlijke Lasten

Om haar publieke belangen te kunnen waarborgen, legt de overheid aan het bedrijfsleven verplichtingen op tot het doen of nalaten van handelingen of gedragingen (inhoudelijke verplichtingen). Voorbeelden hiervan zijn het aanvragen van vergunningen en het naleven van de verplichtingen uit deze vergunningen. Deze verplichtingen voor bedrijven brengen ook verplichtingen met zich mee voor de overheden die deze aanvragen dienen te behandelen en de naleving hiervan dienen te controleren.

De in dit onderzoek gehanteerde definitie van bestuurlijke lasten omvat alle kosten die een bestuursorgaan heeft om zijn wettelijke taak uit te (kunnen) voeren. Voor milieuvergunning verlening en toezicht betekent dit dat zowel de tijd en kosten voor het daadwerkelijk uitvoeren van de taken, als ook de tijd en kosten van de overhead mee worden genomen in het onderzoek.

2.2 Rekenmodel

Om (1) inzicht te verkrijgen in de omvang en de oorzaken van het noodzakelijke aantal formatieplaatsen om te taken uit te kunnen voeren en (2) om te waarborgen dat verschillende berekeningen van de lasten onderling vergelijkbaar zijn, is het belangrijk om het standaard model te gebruiken. Daarom wordt voor de berekening van de formatieplaatsen en kosten aangesloten bij de methodiek van het Standaardkostenmodel³. De Regiegroep Regeldruk, die onder het ministerie van Financiën valt, heeft hiervoor een faciliterende handleiding opgesteld, die inzicht verschaft in de uitgangspunten voor het opzetten en gebruiken van het SKM⁴.

Doelstelling en functies van het SKM

Het SKM is een instrument waarmee de totale kosten voor een beleidsterrein op een bepaalde peildatum kunnen worden berekend, inzichtelijk worden gemaakt en kunnen worden gepresenteerd. Concreet betekent dit dat het SKM de volgende functies kan vervullen:

- Het berekenen van de totale kosten voor de uitvoering van de verschillende milieutaken, waarbij de kosten op diverse niveaus inzichtelijk kunnen worden gemaakt.
- Het kwantificeren van de kosten van voorgenomen situaties. Hierdoor kunnen de kosten worden nagegaan van een andere wijze van de uitvoering van de milieutaken en daarbij kan worden gezocht naar methoden om de kosten te minimaliseren.
- Het berekenen van de effecten van autonome groei op de ontwikkeling van de kosten.
- Het ondersteunen van de monitoring van de ontwikkeling van de kosten in de tijd door snel en betrouwbaar te rapporteren. Het SKM kan hiervoor informatie verschaffen over (a) de omvang van de kosten en (b) de reden voor het al dan niet realiseren van de doelstellingen voor de reductie van de kosten.
- Het snel en betrouwbaar rapporteren over de verdeling en herkomst van de kosten.

³ Voor de term Standaardkostenmodel wordt in dit rapport vaak de afkorting SKM gebruikt.

⁴ 'Meten is Weten II', Regiegroep Regeldruk, juni 2008.

2.3 Uitgangspunten voor het onderzoek

De basis van het onderzoek wordt gevormd door de onderzoeken ‘Kritische massa in beeld’⁵ en ‘Maatlatten geijkt’⁶. In deze rapporten is beschreven hoe gemeenten en provincies hun taken op basis van de Wet milieubeheer zo uit kunnen voeren dat de kwaliteit van de uitvoering voldoende is en ook kan worden behouden. In het onderzoek zijn echter punten naar voren gekomen die zijn aangepast ten aanzien van de genoemde rapportages. In hoofdstuk 3 zullen deze verschillen nader worden toegelicht.

2.4 Werkwijze onderzoek

Voor de beheersbare uitvoering van het onderzoek is deze uitgevoerd in de volgende drie stappen:

1. Opzetten raamwerk onderzoek en deskstudie.
2. Inventarisatie kengetallen kostenposten Wm-vergunningverlening en -toezicht.
3. Ontwikkelen Maatlatten kostenmodel.
4. Consolideren onderzoeksresultaten en eindrapportage.

Ad. 1 Opzetten raamwerk onderzoek en deskstudie

Het project is gestart met het doornemen van de maatlatten zoals deze zijn beschreven in de rapportages ‘Kritische massa in beeld’ en ‘Maatlatten geijkt’. Aan de hand van deze rapportages is bepaald welke kostenposten relevant zijn voor het berekenen van de effecten van de maatlatten. Deze kostenposten vormden de basis voor het kostenmodel Maatlatten en zijn gebruikt om de interviews in fase 2 te organiseren.

De inventarisatie van de kostenposten is, samen met de uitgebreide werkzaamheden en uitgangspunten van het onderzoek, samengevat in een Plan van Aanpak. Deze is afgestemd met de begeleidingscommissie, met daarin vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, IPO⁷, gemeenten en milieudiensten.

Ad. 2 Inventarisatie kengetallen kostenposten Wm-vergunningverlening en -toezicht

Om het model te kunnen bouwen en in te vullen, zijn gegevens verzameld door middel van interviews met gemeenten, provincies en milieudiensten. In de onderstaande tabel zijn het aantal interviews en de verdeling hiervan weergegeven.

Nr.	Omschrijving geïnterviewde organisaties	Aantal interviews
1	Deskundigen bij gemeenten	5
2	Deskundigen bij provincies	1
3	Deskundigen bij milieudiensten	2
Totaal		8

Tabel 1. Verdeling van de interviews

In de interviews zijn de kengetallen bepaald voor de kostenposten die zijn geïnventariseerd in de eerste fase van het onderzoek. Naast de kengetallen uit de interviews zijn ook aanvullende

⁵ ‘Kritische massa in beeld’, Berenschot, mei 2007.

⁶ ‘Maatlatten geijkt’, Berenschot, november 2007.

⁷ Interprovinciaal Overleg.

kengetallen verzameld uit andere onderzoeken. De belangrijkste onderzoeken, die hiervoor zijn gebruikt, zijn:

- ‘Administratieve en Bestuurlijke lasten van de Omgevingsvergunning’, SIRA Consulting, April 2006.
- ‘Effectmeting Bor en Mor’, SIRA Consulting, april 2008.
- ‘Bestuurlijke lasten van het Activiteitenbesluit’, SIRA Consulting, april 2007.
- ‘Handleiding overheidstarieven’, Ministerie van Financiën, oktober 2007.

Ad. 3 Ontwikkelen Maatlatten kostenmodel

Met behulp van de gegevens uit de eerste twee fasen van het onderzoek, is de eerste versie van het kostenmodel Maatlatten Milieuvergunningverlening en –toezicht (MVVT) opgesteld. Om de werking en opbouw van het model te testen zijn twee workshops georganiseerd met vertegenwoordigers van gemeenten, milieudiensten, provincies en het ministerie van VROM. Op basis van de uitkomsten van deze workshops is het model bijgesteld.

In een derde workshop is de tweede versie van het model afgestemd. Ook bij deze workshop waren vertegenwoordigers van de in de vorige alinea genoemde partijen aanwezig. De opmerkingen uit deze workshop hebben geleid tot het definitieve kostenmodel (MVVT).

Ad. 4 Consolideren van de gegevens en eindrapportage

In de laatste fase van het project zijn de verkregen gegevens verwerkt en weergegeven in de onderliggende rapportage en in een gebruikshandleiding van het model. Vervolgens is het model getest door 2 onafhankelijke partijen. Naar aanleiding hiervan zijn het model en de handleiding verder bijgesteld. De handleiding is vervolgens afgestemd met de begeleidingscommissie. De onderliggende rapportage is afgestemd met de opdrachtgever van het ministerie van VROM.

3 Aandachtspunten voor het Kostenmodel MVVT

3.1 Aanpassingen van de Maatlat

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de maatlat zoals deze is beschreven in de rapportages ‘Kritische massa in beeld’ en ‘Maatlatten geijkt’ op enkele punten aanpassing behoeft. In deze paragraaf worden de gemaakte wijzigingen weergegeven. Het betreft de volgende wijzigingen:

1. Verduidelijking van de gehanteerde definities.
2. De verdeling van bedrijven over verschillende categorieën van handhaving.
3. Correctie van de berekening.

Ad 1. Verduidelijking van de gehanteerde definities

Een aantal van de in de maatlat gehanteerde definities bleken in de workshops niet duidelijk of niet werkbaar. Om met het model te kunnen werken, is het noodzakelijk gebleken om deze punten nader te beschrijven in het model en de handleiding. Deze beschrijvingen gaan verder dan de definities die zijn gegeven in de rapportages van Berenschot. Het betreft hierbij met name de definities van:

- *TOP-bedrijven.* In de praktijk blijken hier verschillende definities voor te zijn. Voor maatlat is besloten dat dit alleen bedrijven zijn waarvoor overheden minimaal 1 FTE moeten inzetten voor het bijhouden van de vergunning en 1 FTE om op deze vergunning toe te zien. Voorbeelden van dit soort bedrijven zijn DSM, Shell Pernis en Corus. Dit type bedrijven valt in de praktijk altijd onder het bevoegde gezag van provincies. Het model gemeenten voorziet daarom niet in de mogelijkheid om TOP-bedrijven mee te nemen in de berekening.
- *Ruimtelijke Complexiteit.* Dit betreft een veel specifiekere vorm van het toerekenen van aanvullende tijdsbesteding dan in de maatlatrapportage wordt weergegeven. Uitgangspunt hierbij is dat alleen sprake is van een ruimtelijk complexe situatie wanneer het vergunningstraject significant meer tijd kost als gevolg van buitengewone omstandigheden in de directe omgeving van de inrichting. In de handleiding wordt dit nader uitgelegd.
- *Categorie D bedrijven voor vergunningverlening.* In de huidige maatlat is niet eenduidig bepaald welke inrichtingen tot deze categorie behoren. In het huidige onderzoek is deze categorie vastgesteld als zijnde IPPC-inrichtingen. In de handleiding en het model wordt de categorie-indeling nader toegelicht.
- *Handhavingfrequentie.* De huidige maatlat suggereert dat inrichtingen met een bepaalde frequentie zouden moeten worden geïnspecteerd. De maatlat is echter niet bedoeld om exact aan te geven hoe vaak een inrichting moet worden bezocht. De frequentie is opgenomen om de capaciteit te berekenen die de gemeente of provincie nodig heeft om kwalitatief afdoende toezicht te kunnen houden. Hoe de gemeente of provincie het toezicht vervolgens inricht, kunnen zij zelf bepalen. Om te voorkomen dat dit tot een verkeerde interpretatie van de maatlat leidt, is dit punt nader beschreven in de bij het model opgestelde handleiding.

Ad 2. De verdeling van bedrijven over verschillende categorieën van handhaving

In de rapportages ‘Kritische massa in beeld’ en ‘Maatlatten geijkt’ worden twee verschillende methoden gebruikt om bedrijven in te delen in categorieën. Deze zijn de volgende:

- Voor de taken rond vergunningverlening wordt hierbij een indeling gemaakt in de categorieën A, B, C, en D waarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de indeling van bedrijven in het Activiteitenbesluit.
- Voor de taken rond toezicht en handhaving wordt gebruik gemaakt van een 1 tot en met 5 indeling die aansluit bij de BUGM/VOGM systematiek.

In de workshops is aangegeven dat de BUGM/VOGM categorisering door veel gemeenten niet meer wordt gehanteerd. Daarnaast is ook aangegeven dat deze indeling op dit moment de enige indeling is die door alle bestuursorganen wordt herkend. In overleg met de workshop deelnemers en de opdrachtgever is besloten om voor toezicht en handhaving dezelfde categorisering te hanteren als voor vergunningverlening. Dit maakt het gebruik van het model eenduidiger. Dit betekent dat ook voor toezicht en handhaving de A, B, C, D categorie indeling wordt gebruikt. In de handleiding wordt nader beschreven hoe hiermee moet worden omgegaan.

Ad 3. Correctie van de Maatlat-berekening

In de rapportage 'Maatlatten geijkt' is weergegeven hoe de Maatlat dient te worden berekend. In deze weergave zijn echter twee onjuistheden geconstateerd die in het Kostenmodel Maatlatten MVVT zijn gecorrigeerd. Dit betreft:

- De direct productieve uren van medewerkers (DPU's) worden ten onrechte niet gebruikt in de berekening van het aantal benodigde formatieplaatsen (FTE's). In plaats daarvan wordt in die rapportage gerekend met volledige FTE's. In dit onderzoek is dit gecorrigeerd.
- De toeslag met betrekking tot de ketenproblematiek wordt niet consequent in de maatlat gebruikt. In de tekst van de rapportage wordt aangegeven dat deze toeslag 30% van de tijd betreft, maar in de tabel met berekening wordt 130% gehanteerd. In de berekeningen voor het kostenmodel Maatlatten MVVT is 30% gehanteerd.

3.2 Functionaliteiten van het Kostenmodel

In de loop van het onderzoek zijn de functionaliteiten van het Kostenmodel Maatlatten MVVT veranderd ten opzichte van de originele doelstellingen zoals verwoord in paragraaf 1.2. De belangrijkste verschillen ten opzichte van deze doelstellingen zijn:

- De nadruk van de kostenmodellen Maatlatten Gemeenten en Provincies is minder komen te liggen op de weergave van de kosten van de uitvoering van de milieutaken, maar meer op de benodigde FTE's. Hierbij worden, in tegenstelling tot de originele maatlat, ook aangegeven welk werk- en denkniveaus noodzakelijk zijn om de taken op een kwalitatief afdoende niveau uit te kunnen voeren.
- Het model is niet meer specifiek gericht op zes specifieke scenario's om de milieutaken anders in te delen. In het onderzoek is namelijk gebleken dat het niet mogelijk was om specifieke scenario's te benoemen omdat met name gemeenten voor elke individuele taak een aparte oplossing kunnen en waarschijnlijk zullen zoeken. Er is daarom gekozen om het model voor zowel gemeenten als voor provincies elk twee oplossingsrichtingen weer te geven:
 1. Alle benodigde kennis en capaciteit zelf in dienst nemen.
 2. Alle benodigde kennis en capaciteit inhuren bij een milieudienst.

Bijlagen bij:

Bestuurlijke lasten verbeteropties maatlatten milieuvergunningverlening en toezicht

Bijlagen

I Handleiding bij het model

I Handleiding bij het model

Model Maatlatten Milieuvergunningverlening en –Toezicht (MVVT) v1.0

Handleiding



SIRA Consulting B.V.
Edisonbaan 14 G-1
3439 MN Nieuwegein

Telefoon: 030 - 6024900
Fax: 030 - 6024917
E-mail: info@siraconsulting.nl



Handleiding Model Maatlatten Milieuvergunningverlening en –Toezicht (MVVT)

Onderzoek naar de gevolgen op de bestuurlijke lasten voor gemeenten en provincies bij het gebruik van maatlatten bij de uitvoering van milieutaken

Nieuwegein, 1 februari 2009

Drs. Ing. P.M.H.H. Bex
Drs. P.A.M. van der Poll (MSc)
Drs. J.J. van der Heijden

SIRA Consulting is inhoudelijk verantwoordelijk voor deze rapportage. De in deze rapportage opgenomen teksten en onderzoekresultaten mogen uitsluitend worden gebruikt als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SIRA Consulting. SIRA Consulting aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Technische informatie	4
3	Begrippen	5
4	Opbouw van het model	7
4.1	Hoofdstructuur	7
4.2	Het invoerveld	8
4.3	Het rapportageveld	10
5	Invullen van het model	13
5.1	Algemene gegevens over de organisatie	13
5.2	Afdeling vergunningsverlening	15
5.3	Afdeling toezicht en handhaving	18
5.4	Eindcontrole	21
6	Veelgestelde vragen	23
6.1	Vragen over de achtergrond van het model	23
6.2	Vragen over het invullen van het model	24
6.3	Technische vragen	26

1 Inleiding

In mei 2007 is het onderzoek ‘Kritische massa in beeld’ van Berenschot verschenen. Dit rapport behandelt de vraag op welke wijze de milieutaken in vergunningverlening en handhaving in de toekomst zo kunnen worden georganiseerd dat deskundigheid, continuïteit, effectiviteit en efficiëntie gewaarborgd zijn. In het onderzoek zijn maatlatten voor kritische massa voor vergunningverlening en toezicht en handhaving ontwikkeld. Met deze maatlatten kan worden getoetst in hoeverre provincies en gemeenten voorzien zijn van voldoende kritische massa (in termen van kennis, vaardigheden, kwaliteitsborging en capaciteit) om op een adequate wijze aan de gestelde opgave te voldoen. Het onderzoeksrapport presenteert een aantal organisatorische verbeteropties die aangrijpingspunten bieden voor provincies en gemeenten om te voldoen aan de kwaliteitseisen voor capaciteit en deskundigheid. Bijvoorbeeld samenwerken met medeoverheden of het uitbesteden van taken aan een milieudienst.

In het onderzoek ‘Bestuurlijke Lasten Verbeteropties Maatlatten milieuvergunningverlening en –toezicht’ is een model ontwikkeld, waarmee gemeenten en provincies kunnen berekenen hoe groot de formatie van de afdelingen vergunningverlening en handhaving en toezicht dient te zijn, op basis van de omvang van het takenpakket. Hierbij wordt ingegaan op de omvang, maar ook de samenstelling van de formatie.

In deze handleiding wordt een beknopte gebruiksinstructie gegeven bij het invullen van de modellen Maatlatten Gemeenten en Maatlatten Provincies¹. Waar nodig, wordt toelichting gegeven bij de achtergronden van de maatlatten. In deze handleiding wordt niet ingegaan op de uitgangspunten van de maatlat.

¹ In deze handleiding wordt uitgegaan van versies 1.0 van de beide modellen. De functionaliteiten van andere versies van het model kunnen afwijken van de beschrijving in deze handleiding.

2 Technische informatie

Bestandsformaat (.XLS)

De modellen 'Maatlatten Gemeenten' en 'Maatlatten Provincies' zijn ontworpen met behulp van Microsoft Excel 2002 SP3 voor Windows. Het XLS-format dat hierbij is gebruikt, wordt ondersteund in alle versies van Microsoft Excel voor Windows die tijdens of na 1997 zijn verschenen. De modellen zijn niet getest in Excel-varianten voor andere besturingssystemen.

Openen van het model

Het kostenmodel wordt aangeleverd als gecomprimeerd bestand. Hieronder wordt stapsgewijs omschreven hoe u het model dient op te slaan.

1. Open een venster van de Windows Verkenner ('Explorer') en ga naar de map waarin het gecomprimeerde kostenmodel is opgeslagen.
2. Open het gecomprimeerde bestand door hierop te dubbelklikken. Afhankelijk van de instellingen van Windows, verschijnt de inhoud van het gecomprimeerde bestand in het openstaande venster of een nieuw venster.
3. Open het bestand 'Kostenmodel Maatlatten MVVT Gemeenten v0.7' door hierop te dubbelklikken. Het model wordt geopend in Excel.
4. Sla het bestand op (Bestand > Opslaan als... of File > Save as) onder een andere naam, bijvoorbeeld 'Model Maatlatten Gemeente Draften.XLS'.

Nadat u het bestand heeft opgeslagen onder een nieuwe bestandsnaam, kunt u beginnen met het model te werken.

Problemen met openen of invullen

Indien u het Model Maatlatten niet kunt openen, of u ondervindt problemen met de functionaliteiten, dan kunt u contact opnemen met SIRA Consulting:

- De heer Joland van der Heijden
Telefoon: 030 602 4900
Email: Joland.van.der.Heijden@siraconsulting.nl

3 Begrippen

In dit hoofdstuk worden de in deze handleiding en de in het model gehanteerde begrippen kort toegelicht. De begrippen staan in alfabetische volgorde.

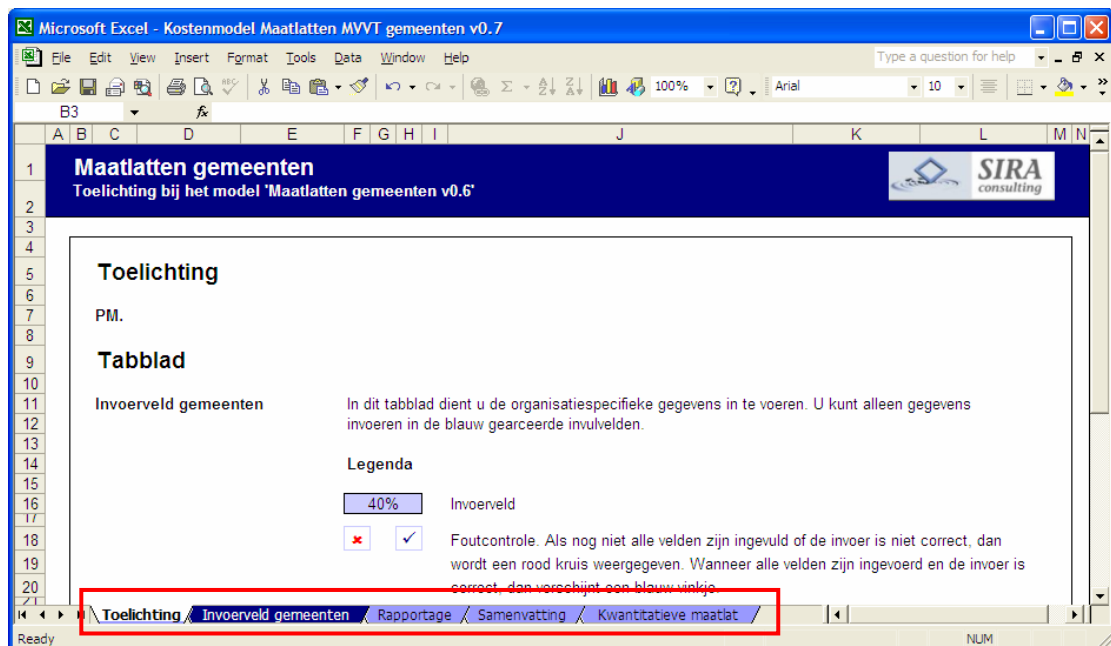
Begrip	Toelichting
Externe capaciteit	De hoeveelheid uren (of formatieplaatsen) die de organisatie buiten de eigen organisatie beschikbaar heeft voor het uitvoeren van de milieutaken. Het betreft hier alle capaciteit die niet beschikbaar is door het aanwenden van eigen personeel. Het betreft hier capaciteit die beschikbaar is op basis van samenwerking met een andere organisatie, inhuur van capaciteit bij een (advies)bureau of het uitbesteden van taken aan een milieudienst.
Feitelijke capaciteit	De hoeveelheid uren (of formatieplaatsen) die de organisatie beschikbaar heeft om haar milieutaken uit te voeren. Het betreft hier het totaal van de interne en de externe capaciteit.
Interne capaciteit	De hoeveelheid uren (of formatieplaatsen) die de organisatie zelf beschikbaar heeft voor het uitvoeren van de milieutaken. Het betreft hier personeel dat in dienst is van de organisatie.
Kritische massa	De mate waarin een organisatie in staat is om haar milieutaken uit te voeren, in termen van kennis, vaardigheden, kwaliteitsborging en capaciteit. Om een indicatie van de kritische massa te krijgen, kunnen de kwantitatieve en de kwalitatieve maatlat worden ingevuld.
Kwalitatieve maatlat	Instrument dat de organisatie helpt om te kunnen beoordelen in welke mate de organisatie in staat is om haar milieutaken op adequate wijze te kunnen uitvoeren. Het gaat hierbij met name om kennis, vaardigheden en kwaliteitsborging. Om de benodigde capaciteit te bepalen, kan de kwantitatieve maatlat worden gebruikt.

Begrip	Toelichting
Kwantitatieve maatlat	Instrument dat de organisatie helpt om te kunnen beoordelen in welke mate de organisatie in staat is om haar milieutaken op adequate wijze te kunnen uitvoeren. Het gaat hierbij met name om de benodigde capaciteit. Om zaken als kennisniveau, vaardigheden en kwaliteitsborging te beoordelen, kan de kwalitatieve maatlat worden gebruikt.
Organisatiespecifieke maatlat	Het model Maatlatten berekent op basis van standaard kengetallen hoeveel FTE een organisatie in theorie nodig heeft om haar milieutaken op adequate wijze uit te voeren.
Theoretisch minimale formatie	Het betreft hier de totale capaciteit (intern + extern) waarover de organisatie minimaal moet kunnen beschikken om de milieutaken op adequate wijze te kunnen uitvoeren.
Theoretisch optimale formatie	Het betreft hier de totale capaciteit (intern + extern) waarover de organisatie minimaal moet kunnen beschikken om de milieutaken op adequate wijze te kunnen uitvoeren <i>en hierbij continuïteit te kunnen waarborgen.</i>

4 Opbouw van het model

4.1 Hoofdstructuur

Het model is opgebouwd uit vijf tabbladen. Onderin het Excel-scherm worden de namen van de tabbladen weergegeven. Dit is met een rood kader weergegeven in de onderstaande figuur. U kunt tussen de tabbladen wisselen door op de naam van het tabblad te klikken met de linker muisknop. De lichtblauw gearceerde tabbladen kunnen niet worden bewerkt. In het donkerblauw gearceerde tabblad ('Invoerveld Gemeenten') kunnen wel veranderingen worden aangebracht.



Figuur 1. Tabbladen in het Model Maatlatten.

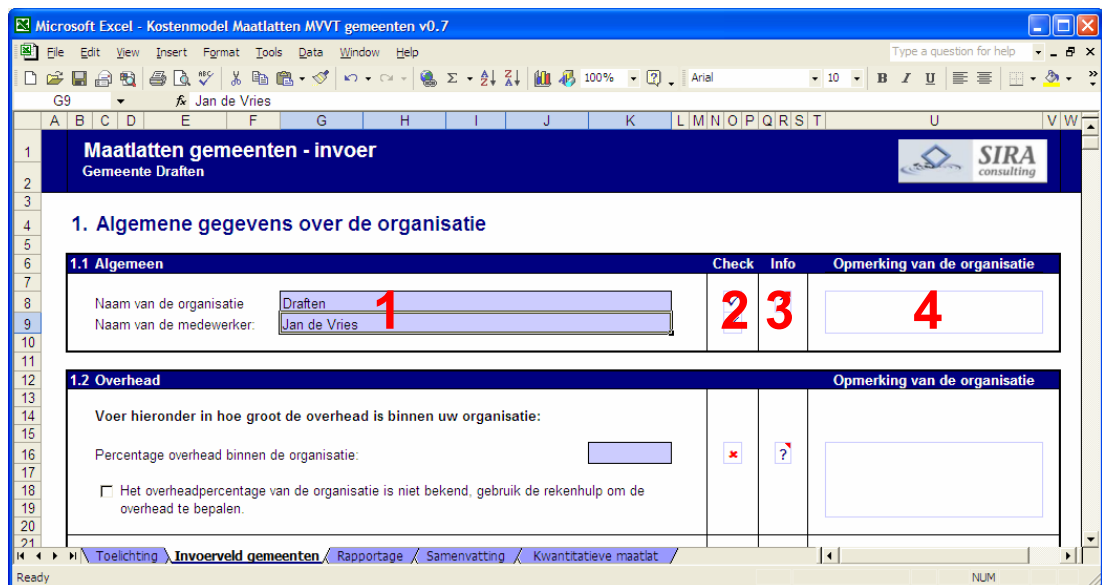
In het model zijn de volgende vijf tabbladen aanwezig:

- *Toelichting.* In het tabblad 'Toelichting' wordt een beknopt overzicht gegeven van de wijze waarop het model moet worden ingevuld.
- *Invoerveld.* In het tabblad 'Invoerveld gemeenten' moeten de gegevens van de organisatie worden ingevoerd. De wijze waarop het invoerveld moet worden gebruikt, wordt toegelicht in paragraaf 4.2.
- *Rapportage.* In het tabblad 'Rapportage' worden de resultaten van het model uitgebreid gepresenteerd. De berekeningen worden in dit tabblad stap voor stap uitgewerkt, zodat de organisatie kan analyseren op welke punten zij afwijkt van de standaard maatlat.

- *Samenvatting.* In het tabblad ‘Samenvatting’ worden de resultaten van het model beknopt weergegeven. Dit tabblad kan worden uitgeprint en vervolgens worden gebruikt als managementsamenvatting.

4.2 Het invoerveld

Het invoerveld is verdeeld in vier kolommen. In de onderstaand figuur wordt dit weergegeven.

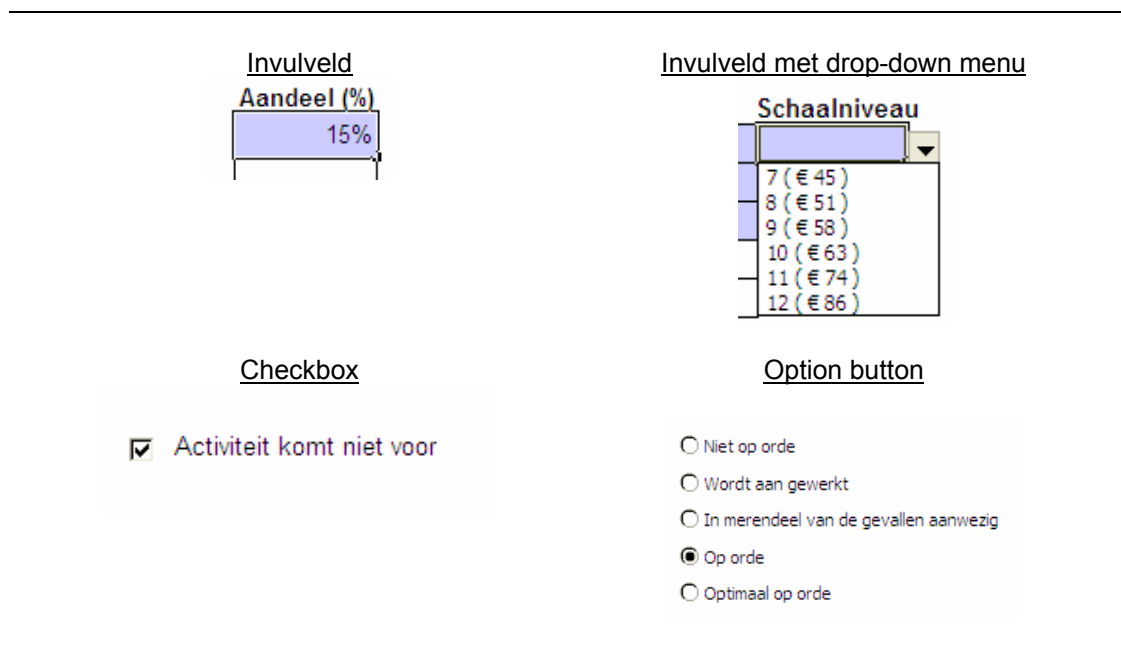


Figuur 2. De vier kolommen in het invoerveld

Kolom 1: Invoer

In de meest linkse kolom wordt de informatie uitgevraagd die nodig is om de maatlatten te kunnen berekenen. Deze informatie kan op 3 manieren worden uitgevraagd (zie ook de onderstaande figuur):

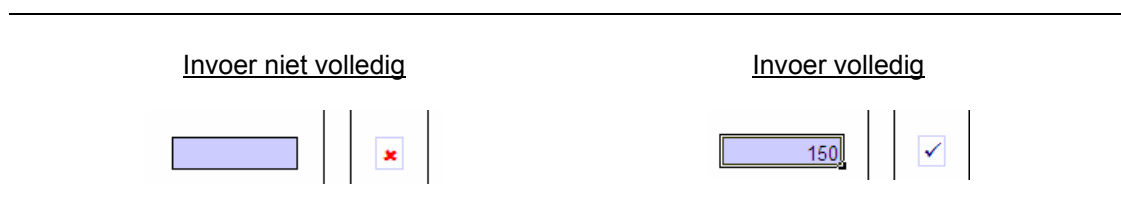
- *Informatieveld.* Informatievelden zijn blauw gearceerde, rechthoekige cellen, waarin de gebruiker met behulp van het toetsenbord de juiste informatie kan invoeren. In sommige gevallen zijn deze cellen voorzien van een zogenoemd ‘Pull-down menu’, waarbij de juiste waarde kan worden geselecteerd in uit een lijst. Voor het model geldt dat alle blauw gearceerde velden moeten worden ingevuld.
- *Checkbox.* Een checkbox kan worden aangevinkt met behulp van de muis. Checkboxes worden in het model gebruikt om:
 - Opties te selecteren.
 - Aan te geven dat bepaalde activiteiten niet voorkomen.
Het aanvinken van een checkbox kan tot gevolg hebben dat één of meerdere informatie velden verschijnen of verdwijnen.
- *Option button.* Met behulp van de muis kan uit een lijst van opties de beste optie worden geselecteerd.



Figuur 3. Vormen van informatieuitvraag in het model maatlaten

Kolom 2: Invoercontrole

In de tweede kolom wordt de invoer uit de eerste kolom gecontroleerd. Indien een bepaald veld niet of onvolledig is ingevuld, dan verschijnt in de achter dit veld een rood kruisje. Wanneer de invoer volledig is, wordt dit kruisje vervangen door een blauw vinkje. In de onderstaande figuur wordt dit weergegeven.



Figuur 4. Foutcontrole in het invoerveld.

Kolom 3: Informatie

In de derde kolom wordt achter iedere informatieuitvraag het symbool “?” weergegeven. Wanneer de muisaanwijzer boven dit symbool wordt bewogen, verschijnt een toelichting bij de informatieuitvraag. Dit wordt weergegeven in de onderstaande figuur. In de toelichting wordt het volgende beknopt toegelicht:

- Welke informatie moet worden ingevuld.
- Met welk doel de informatie wordt uitgevraagd.
- Welke notatie moet worden gebruikt (percentage, uren, FTE, etc.).
- Wat de landelijke gemiddelden zijn voor dit onderwerp.

2.2 Tijdsbestedingen - vergunningen		Opmerking van de organisatie	
Geef hieronder per activiteitscategorie aan hoeveel tijd gemiddeld nodig is voor het verwerken van een melding of vergunningaanvraag.			
Gemiddelde tijdsbesteding per melding / vergunningaanvraag			
Categorie	Gemiddelde tijdsbesteding		
B Melding van een inrichting die onder algemene regels valt			
C Aanvraag voor een reguliere Wm-vergunning			
D Aanvraag voor een IPPC-conforme Wm-vergunning			
Geef hieronder aan hoe groot de gemiddelde extra tijdsbesteding is, wanneer sprake is van een complexe inrichting.			
Toeslag bij complexiteit			
Categorie	Opslag		
		Tijdsbesteding per melding of vergunningtype Geef per categorie aan hoeveel tijd gemiddeld nodig is om 1 melding of 1 vergunningaanvraag te verwerken. Ga hierbij uit van een situatie met weinig maatschappelijke weerstand. Doel: Berekenen minimale en optimale formatie en bestuurlijke lasten van de afdeling vergunningverlening. Notatie: Hele uren. Landelijke kengetallen: Melding: 8 uur Reguliere Wm-vergunning: 38 uur IPPC-conforme Wm-vergunning: 62 uur	

Figuur 5. Toelichting bij de aard van de informatieuitvraag.

Kolom 4: Opmerkingen

In de vierde kolom is ruimte gereserveerd waarin de medewerker opmerkingen kan plaatsen bij de invoer. Hierin kan bijvoorbeeld informatie worden opgenomen over de herkomst van de informatie.

Opmerking van de organisatie			
22%	✓	?	Opgevraagd bij P&O (21 oktober). BdV.
enhulp om de			

Figuur 6. Ruime voor het maken van opmerkingen.

4.3 Het rapportageveld

In het rapportageveld wordt een overzicht gegeven van de wijze waarop de maatlatten voor vergunningverlening en voor toezicht en handhaving zijn berekend. In het rapportageveld worden, zoals in de onderstaande figuur wordt afgebeeld, naast elkaar steeds twee berekeningen afgebeeld:

- Aan de *linkerzijde* van het scherm wordt steeds de berekening gepresenteerd op basis van de standaard maatlat. Alle gehanteerde kengetallen, zoals frequenties, tijdsbestedingen en het overheadpercentage, zijn gebaseerd op de standaard maatlat². De resultaten zijn afgestemd op het minimale niveau van dienstverlening in de organisatie. In het onderstaande voorbeeld,

² 'Maatlatten vergunningverlening, toezicht en handhaving Wet milieubeheer gemeenten en provincies – Rapport Maatlat Geijkt', Berenschot, november 2007.

- Aan de *rechterzijde* van het scherm wordt de berekening gepresenteerd op basis van de kengetallen die door de organisatie zelf zijn vastgesteld. De berekening aan de rechterzijde van het scherm is daarom – wanneer in het invulveld de juiste kengetallen zijn ingevoerd - afgestemd op het daadwerkelijke niveau van dienstverlening dat de organisatie nastreeft.

Berekening op basis van standaard kengetallen			Berekening op basis van organisatiespecifieke kengetallen			
2. Vergunningafgifte: tijdsbesteding en formatieve plaatsen						
<p>Hieronder wordt aan de hand van de 'Maatlat vergunningen' berekend hoeveel FTE de organisatie nodig heeft voor mutaties ten aanzien van vergunningverlening. De berekeningen zijn steeds tweemaal uitgevoerd. De eerste berekening vindt steeds plaats op basis van de standaard maatlat. Dit wil zeggen dat het totale aantal formatieve plaatsen wordt berekend aan de hand van de landelijke kengetallen. De tweede berekening wordt gemaakt op basis van de organisatiespecifieke kengetallen.</p> <p><i>Aantallen meldingen en vergunningaanvragen per jaar</i></p> <p>In de onderstaande tabel wordt aan de hand van de mutatiegraad berekend, hoeveel meldingen gemiddeld jaarlijks worden verwerkt en hoeveel vergunningaanvragen jaarlijks bij de organisatie worden behandeld.</p>						
Categorie	Landelijke kengetallen			Organisatiespecifieke kengetallen		
	Inrichtingen totaal	Mutatiegraad	Aanvragen per jaar	Inrichtingen totaal	Mutatiegraad	Aanvragen per jaar
A Niet meldingsplichtig	50	-	-	50	-	-
B Meldingsplichtig	45	10%	4,5	45	10%	5
C Wim-vergunning	30	20%	6	30	14%	4
D IPPC-vergunning	15	20%	3	15	20%	3
Totaal	140		14	140		12

Figuur 7. Ruime voor het maken van opmerkingen.

Het parallel presenteren van de standaard maatlat en de organisatiespecifieke maatlat in het rapportageveld heeft als doel het eenvoudig vaststellen op welke punten het hanteren van verschillende kengetallen leidt tot significante verschillen. Het naast elkaar zetten van de beide maatlaten heeft echter nadrukkelijk niet het doel de organisatiespecifieke kengetallen te beoordelen. Afwijkingen kunnen, naast inefficiëntie, meerdere oorzaken hebben, bijvoorbeeld:

- De organisatie heeft een takenpakket dat significant complexer of minder complex is dan de 'gemiddelde' organisatie waar de maatlat op is gebaseerd.
- De organisatie stelt andere prioriteiten dan de 'gemiddelde' organisatie waarop de maatlat gebaseerd is. Organisaties die nadrukkelijk inzetten op een goede dienstverlening zullen vaak meer tijd kwijt zijn aan het afhandelen van de procedures, waardoor kengetallen hoger uit kunnen komen.

Het rapportageveld is verdeeld in 6 hoofdstukken, waarin steeds een verschillend aspect van de maatlaten wordt behandeld. Voor zover van toepassing, wordt steeds het hierboven omschreven onderscheid tussen de standaard maatlat en de organisatiespecifieke maatlat gehandhaafd. Het betreft de volgende hoofdstukken:

1. *Kerngetallen van de organisatie*

In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de kerngetallen van de organisatie. Het betreft hierbij de aantallen inrichtingen, de overhead en het aandeel Direct Productieve Uren (DPU). Indien voor deze laatste twee bij het invulveld de rekenhulp is gebruikt, dan wordt de berekening hier opnieuw weergegeven.

2. *Vergunningafgifte: tijdsbesteding en formatieve plaatsen*

In dit hoofdstuk wordt met behulp van de Kwantitatieve Maatlat Vergunningen bepaald hoeveel formatieve plaatsen de organisatie minimaal nodig heeft om aan het gestelde dienstverleningsniveau te kunnen voldoen. Dit wordt in de maatlat de 'theoretische minimum formatie' genoemd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de standaard maat-

lat (minimale dienstverleningsniveau) en de organisatiespecifieke maatlat (door de organisatie geambieerd dienstverleningsniveau).

3. *Toezicht en handhaving: tijdsbesteding en formatieve plaatsen*

In dit hoofdstuk wordt met behulp van de Kwantitatieve Maatlat Toezicht en Handhaving bepaald hoeveel formatieve plaatsen de organisatie minimaal nodig heeft om aan het gestelde beschermingsniveau te kunnen voldoen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de standaard maatlat (minimale beschermingsniveau) en de organisatiespecifieke maatlat (door de organisatie geambieerd beschermingsniveau).

4. *Denk- en ervaringsniveau*

In hoofdstukken 2 en 3 is aan de hand van de kwantitatieve maatlaten berekend hoe groot de minimale theoretische formatie dient te zijn om het takenpakket op de juiste wijze uit te voeren. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van specifieke takenpakket van de organisatie, een indicatie gegeven van de optimale samenstelling van de formatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar middelbaar, hoger en wetenschappelijk denk- en ervaringsniveau.

5. *Kwalitatieve analyse*

In dit hoofdstuk wordt met behulp van de kwalitatieve maatlaten een indicatie gegeven van de dienstverlening van de organisatie. Met behulp van de scores op de verschillende onderwerpen, kan de organisatie inventariseren hoe de dienstverlening kan worden verbeterd.

6. *Benodigde uitbreiding van de organisatie en kosten*

In dit hoofdstuk wordt de feitelijke capaciteit van de organisatie vergeleken met de theoretisch benodigde capaciteit. Daarnaast wordt een indicatieve berekening gegeven van de meerkosten van het - indien nodig - uitbreiden van de bestaande organisatie. In het rapportageveld worden twee vergelijkingen gemaakt:

- *Vershil tussen de feitelijke capaciteit en de theoretisch minimale formatie.* Hier wordt de feitelijke capaciteit van de organisatie in de huidige situatie, vergeleken met de theoretisch minimale formatie zoals deze is berekend met behulp van de maatlat. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de totale capaciteit, maar ook naar de samenstelling van de formatie. Wanneer blijkt dat de organisatie niet voldoende capaciteit heeft, of wanneer blijkt dat de bestaande capaciteit niet aansluit bij het takenpakket, wordt een indicatie gegeven van de benodigde extra capaciteit en het denk- en ervaringsniveau hiervan. Daarnaast wordt een indicatie gegeven van de extra kosten als gevolg van de uitbreiding van de bestaande capaciteit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het uitbreiden van de eigen organisatie en het aantrekken van externe capaciteit bij een milieudienst.
- *Vershil tussen de theoretische minimale formatie en de theoretisch optimale formatie.* Hier wordt de theoretisch minimale formatie van de organisatie vergeleken met de theoretisch optimale formatie. Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de totale capaciteit, maar ook naar de samenstelling van de formatie. Wanneer blijkt dat de theoretisch minimale formatie niet voldoende capaciteit heeft om continuïteit te waarborgen, dan wordt een indicatie gegeven van de benodigde extra capaciteit en het denk- en ervaringsniveau hiervan. Daarnaast wordt een indicatie gegeven van de extra kosten als gevolg van de uitbreiding van de bestaande capaciteit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen het uitbreiden van de eigen organisatie en het aantrekken van externe capaciteit bij een milieudienst.

5 Invullen van het model

Het invulveld is verdeeld in vier onderwerpen:

1. Algemene gegevens over de organisatie.
2. Afdeling vergunningverlening.
3. Afdeling handhaving en toezicht.
4. Eindcontrole.

Hieronder wordt voor elk van de onderwerpen een omschrijving gegeven van de informatie die wordt uitgevraagd. De cursief gedrukte namen van de verschillende onderdelen in het model, corresponderen met de kopjes in het model.

5.1 Algemene gegevens over de organisatie

Algemeen

Bij dit onderdeel dienen de naam van de organisatie en de naam van degene die het model invult te worden ingevoerd. Deze gegevens worden gebruikt om het model te personaliseren.

Overhead

Bij dit onderdeel dient de overhead van de organisatie te worden ingevoerd. De overhead wordt uitgedrukt in een percentage.

Binnen sommige organisaties is het gemiddelde percentage overhead niet bekend. Het model voorziet daarom in een rekenhulp voor het berekenen van de overhead. Deze rekenhulp berekent de relatieve overhead door het aantal formatieplaatsen voor overkoepelende functies te delen door het totale aantal formatieplaatsen binnen de organisatie.

Kengetallen maatlat: Overhead

Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
25%	25%

1.1 Aantallen en categorisering van de inrichtingen

Bij dit onderdeel dient de omvang van het inrichtingenbestand van de organisatie te worden ingevoerd. Het betreft hier alle inrichtingen die onder de Wet milieubeheer vallen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen vier categorieën:

- A. Niet meldingsplichting (algemene regels). Het betreft hier alle inrichtingen die worden gereguleerd op basis van algemene regels en hun activiteiten kunnen uitoefenen zonder hiervoor een melding of vergunningaanvraag te hoeven doen. Deze categorie komt niet voor in het model 'Maatlatten Provincies'.

- B. Meldingsplichtig (algemene regels). Het betreft hier alle inrichtingen die worden gereguleerd op basis van algemene regels, maar die voor aanvang van de activiteiten een melding dienen te doen. Deze categorie komt niet voor in het model ‘Maatlatten Provincies’.
- C. Vergunningplichtig. Het betreft hier alle inrichtingen die voor het uitvoeren van hun activiteiten over een milieuvergunning dienen te beschikken, met uitzondering van inrichtingen die onder de IPPC vallen.
- D. IPPC-inrichtingen. Het betreft alle inrichtingen die op basis van de Europese IPPC-richtlijn dienen te beschikken over een IPPC-conforme milieuvergunning om hun activiteiten te mogen uitvoeren.

Voor sommige organisaties geldt dat een deel van de inrichtingen die onder hun gezag valt, ruimtelijk complex is. Dit betekent dat de activiteiten die deze inrichtingen uitvoeren op basis van hun ruimtelijke situering op veel maatschappelijke weerstand stuiten. Deze maatschappelijke weerstand zorgt ervoor dat het behandelen van de melding of vergunningaanvraag veel extra tijd kost. In het model kan daarom worden aangegeven bij welk deel van de inrichtingen sprake is van een ruimtelijk complexe situatie.

In het model ‘Maatlatten Provincies’ kan naast de reguliere inrichtingen, het totale aantal TOP-bedrijven worden ingevoerd. Het betreft hier een buitencategorie van bedrijven, die zich onderscheiden door buitengewone omvang en complex. Denk hierbij aan bedrijven als Corus, Shell Pernis en DSM.

Direct Productieve Uren (DPU)

Om te kunnen berekenen hoeveel FTE nodig zijn om de milieutaken goed uit te kunnen voeren, dient bekend te zijn hoeveel uur per FTE er jaarlijks direct worden besteed aan milieutaken. Het aantal uren dat daadwerkelijk aan de milieutaken wordt besteed, wordt het aandeel Direct Productieve Uren (DPU) genoemd.

In het model moet het aandeel DPU worden ingevoerd als percentage. Het aandeel DPU is echter niet in alle organisaties bekend. Het model voorziet daarom in een rekenhulp. De rekenhulp bepaalt het aandeel DPU door het totale aantal uren per FTE per jaar te verminderen met:

- Feestdagen en werkgeversverlof.
- Gemiddeld aantal ziekte-uren.
- Jaarlijkse aantal vakantie-uren.
- Indirect productieve uren (werkoverleg, afdelingsoverleg, opleiding, etc.).

Kengetallen maatlat: Aandeel Direct Productieve Uren (DPU)	
Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Uren per FTE: 1.600	Uren per FTE: 1.600
Direct productieve uren: 1.200 (75%)	Direct productieve uren: 1.200 (75%)

5.2 Afdeling vergunningsverlening

Inrichting van de afdeling vergunningverlening

Het eerste onderdeel van de inrichting van de afdeling, betreft de feitelijke capaciteit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- *Interne capaciteit.* Het betreft hier medewerkers die in dienst zijn van de organisatie zelf. In het model moet worden ingevoerd hoeveel FTE per ervaringsniveau (middelbaar, hoger en wetenschappelijk) binnen de organisatie beschikbaar zijn.
- *Externe capaciteit.* Het betreft hier het totale aantal uren dat per jaar beschikbaar is buiten de interne capaciteit. Voorbeelden hiervan zijn uren die ontstaan door samenwerking met andere organisaties en uren die worden ingekocht bij milieudiensten of adviesbureaus. In het model moet voor deze externe capaciteit een uurtarief worden ingevoerd. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:
 - Wanneer de uren beschikbaar zijn op basis van samenwerking met een andere organisatie, worden deze niet altijd gefactureerd. De beschikbare expertise over milieutaken bij de samenwerkende partner, worden gecompenseerd door het beschikbaar stellen van andersoortige expertise aan deze partner. Wanneer sprake is van deze manier van samenwerken ('gesloten beurzen'), vul dan als extern uurtarief het gemiddelde uurtarief van uw eigen organisatie in.
 - Wanneer de uren wel worden gefactureerd, vul dan het externe uurtarief in.

Door de totale interne en externe capaciteit bij elkaar op te tellen, ontstaat een beeld van de feitelijke capaciteit die de afdeling vergunningverlening in de huidige situatie beschikbaar heeft voor het uitvoeren van haar milieutaken.

Na het vaststellen van de feitelijke capaciteit, wordt bepaald op welke wijze de verschillende milieutaken van de afdeling vergunningverlening zijn verdeeld over de diverse ervaringsniveaus van de medewerkers. Hiertoe dient voor elke milieutaak te worden aangegeven:

- Welk type interne en/of externe capaciteit hiervoor wordt ingezet (aanvinken door middel van checkboxen).
- Hoe de verdeling van de taak over de verschillende medewerkers is (invullen van percentages in de gearceerde informatievelen).

Als voorbeeld wordt in de figuur hieronder de toedeling van het verlenen van een reguliere milieuvergunning (categorie C) weergegeven:

- In de bovenste helft van de figuur wordt de activiteit geheel door medewerkers met een hoger (HBO) ervaringsniveau afgehandeld.
- In de rechter helft van de figuur, wordt de door meerdere medewerkers afgehandeld.
 - Een medewerker met een middelbaar (MBO) ervaringsniveau handelt de administratieve afhandeling van de aanvraag af. Dit is circa 20% van de totale tijdsbesteding.
 - Een medewerker met een wetenschappelijk (WO) ervaringsniveau is verantwoordelijk voor de juridische afwikkeling van de aanvraag. Dit is circa 30% van de totale tijdsbesteding.
 - De inhoudelijke afhandeling wordt uitbesteed aan een milieudienst (Extern). Hiervoor is circa 50% van de totale tijdsbesteding nodig.

Verwerken van vergunningaanvragen			
Vergunningaanvragen voor reguliere milieuvergunningen (categorie C)	<input type="checkbox"/>	Niveau	Aandeel (%)
	<input type="checkbox"/>	MBO	
	<input checked="" type="checkbox"/>	HBO	100%
	<input type="checkbox"/>	WO	
			Aandeel (%)
<input type="checkbox"/>	Extern		
<input type="checkbox"/> Activiteit komt niet voor		Totaal	100%

Verwerken van vergunningaanvragen			
Vergunningaanvragen voor reguliere milieuvergunningen (categorie C)	<input checked="" type="checkbox"/>	Niveau	Aandeel (%)
	<input type="checkbox"/>	MBO	20%
	<input checked="" type="checkbox"/>	HBO	
	<input checked="" type="checkbox"/>	WO	30%
			Aandeel (%)
<input checked="" type="checkbox"/>	Extern		50%
<input type="checkbox"/> Activiteit komt niet voor		Totaal	100%

Figuur 8. Voorbeeld bij de verdeling van een activiteit over verschillende typen capaciteit.

Tijdsbestedingen - vergunningen

Voor het berekenen van de maatlat, is informatie nodig met betrekking tot de tijd die nodig is voor het verlenen van een vergunning. Hiertoe dient bij dit onderdeel voor categorieën B, C en D te worden ingevoerd hoeveel uur in totaal nodig is voor het afhandelen van een vergunningaanvraag of melding. Het betreft hier het gemiddelde aantal bestede uren per categorie voor de organisatie. De gemiddelde doorlooptijd van een vergunningaanvraag is hierbij niet relevant.

Indien de organisatie qua samenstelling van het inrichtingenbestand (sterk) afwijkt van de nationale gemiddelden, kan op dit punt worden gecorrigeerd voor verschillen. Als de organisatie bijvoorbeeld, ten opzichte van het nationale gemiddelde, onevenredig veel grote bedrijven in categorie C heeft, dan kan hiervoor worden gecorrigeerd door een hogere gemiddelde tijdsbesteding in te voeren. Het verdient hierbij de aanbeveling om deze correctie in het opmerkingenveld op te nemen.

Kengetallen maatlat: Tijdsbestedingen voor het afhandelen van meldingen en vergunningaanvragen.

Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Melding: Categorie B: 8 uur Vergunningaanvraag Categorie C (regulier Wm): 38 uur Categorie D (IPPC): 64 uur	Vergunningaanvraag Categorie C (regulier Wm): 122 uur Categorie D (IPPC): 202 uur

Wanneer binnen de organisatie sprake is van ruimtelijk complexe inrichtingen³, dan dient voor deze inrichtingen te worden aangegeven met welk percentage de totale tijdsbesteding voor deze inrichtingen toeneemt. Als er binnen de organisatie geen sprake is van dit soort inrichtingen, dan dient een '0' te worden ingevuld.

Kengetallen maatlat: Toeslag voor ruimtelijke complexiteit

Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Categorie B: 50% Categorie C: 50% Categorie D: 50%	Categorie C: 50% Categorie D: 50%

Frequenties – actualisatie/herziening van vergunningen

Om het gemiddelde aantal vergunningaanvragen en meldingen per jaar te kunnen berekenen, dient de gemiddelde actualisatie- of herzieningsfrequentie te worden ingevoerd. Dit getal moet worden bepaald voor categorieën B, C en D.

Kengetallen maatlat: Gemiddelde actualisatie of herzieningstermijn

Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Categorie B: Eens per 10 jaar Categorie C: Eens per 5 jaar Categorie D: Eens per 5 jaar	Categorie C: Eens per 5 jaar Categorie D: Eens per 5 jaar

Waardering van het takenpakket van de afdeling vergunningverlening

Naast de omvang van het takenpakket, wordt in het Model Maatlatten ook de waardering hiervan onderzocht. Dit wordt gedaan aan de hand van acht vragen. Bij elk van de vragen dient de gebruiker uit een lijst met option buttons de optie te selecteren die het best aansluit bij de organisatie. Er kan slechts één optie worden geselecteerd. In de onderstaande tabel wordt een dergelijke lijst met option buttons weergegeven.

³ Inrichtingen die door hun ruimtelijke situering op hoge maatschappelijke weerstand stuiten.

Uw organisatie bezit een actueel overzicht van het inrichtingenbestand.

Niet op orde

Wordt aan gewerkt

In merendeel van de gevallen aanwezig

Op orde

Optimaal op orde

Figuur 9. Voorbeeld van een lijst met ‘option buttons’.

5.3 Afdeling toezicht en handhaving

Inrichting van de organisatie - Afdeling toezicht en handhaving

Het eerste onderdeel van de inrichting van de afdeling, betreft de totale beschikbare capaciteit. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar:

- *Interne capaciteit.* Het betreft hier medewerkers die in dienst zijn van de organisatie zelf. In het model moet worden ingevoerd hoeveel FTE per ervaringsniveau (middelbaar, hoger en wetenschappelijk) binnen de organisatie beschikbaar zijn.
- *Externe capaciteit.* Het betreft hier het totale aantal uren dat per jaar beschikbaar is buiten de interne capaciteit. Voorbeelden hiervan zijn uren die ontstaan door samenwerking met andere organisaties en uren die worden ingekocht bij milieudiensten of adviesbureaus. In het model moet voor deze externe capaciteit een uurtarief worden ingevoerd. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:
 - Wanneer de uren beschikbaar zijn op basis van samenwerking met een andere organisatie, worden deze vaak niet gefactureerd. De beschikbare expertise over milieutaken bij de samenwerkende partner, worden gecompenseerd door het beschikbaar stellen van andersoortige expertise aan deze partner. Wanneer sprake is van deze manier van samenwerken (‘gesloten beurzen’), vul dan als extern uurtarief het gemiddelde uurtarief van uw eigen organisatie in.
 - Wanneer de uren wel worden gefactureerd, vul dan het externe uurtarief in.

Door de totale interne en externe capaciteit bij elkaar op te tellen, ontstaat een beeld van de totale capaciteit die de afdeling toezicht en handhaving beschikbaar heeft voor het uitvoeren van haar milieutaken.

Na het vaststellen van de totale capaciteit, wordt bepaald op welke wijze de verschillende milieutaken van de afdeling toezicht en handhaving zijn verdeeld over de diverse ervaringsniveaus van de medewerkers. Hiertoe dient voor elke milieutaak te worden aangegeven:

- Welk type interne en/of externe capaciteit hiervoor wordt ingezet (aanvinken door middel van checkboxen).
- Hoe de verdeling van de taak over de verschillende medewerkers is (invoeren van percentages in de gearceerde informatievelden).

Als voorbeeld wordt in de figuur hieronder de toedeling van het uitvoeren van toezicht op Categorie A inrichtingen weergegeven.

- In de bovenste helft van de figuur wordt de activiteit geheel door medewerkers met een hoger (HBO) ervaringsniveau afgehandeld.
- In de onderste helft van de figuur, wordt de activiteit door meerdere medewerkers afgehandeld.
 - Een medewerker met een middelbaar (MBO) ervaringsniveau handelt de administratieve afhandeling van de aanvraag af. Dit is circa 20% van de totale tijdsbesteding.
 - Een medewerker met een wetenschappelijk (WO) ervaringsniveau is verantwoordelijk voor de juridische afwikkeling van de aanvraag. Dit is circa 30% van de totale tijdsbesteding.
 - De inhoudelijke afhandeling wordt uitbesteed aan een milieudienst (Extern). Hiervoor is circa 50% van de totale tijdsbesteding nodig.

Uitvoeren van toezicht			
Houden van toezicht op categorie A inrichtingen (inrichtingen onder algemene regels).	<input type="checkbox"/>	Niveau	Aandeel (%)
	<input checked="" type="checkbox"/>	MBO	
	<input type="checkbox"/>	HBO	100%
	<input type="checkbox"/>	WO	
	<input type="checkbox"/>	Extern	
<input type="checkbox"/> Activiteit komt niet voor			
		Totaal	100%

Uitvoeren van toezicht			
Houden van toezicht op categorie A inrichtingen (inrichtingen onder algemene regels).	<input checked="" type="checkbox"/>	Niveau	Aandeel (%)
	<input type="checkbox"/>	MBO	20%
	<input checked="" type="checkbox"/>	HBO	
	<input checked="" type="checkbox"/>	WO	30%
	<input checked="" type="checkbox"/>	Extern	50%
<input type="checkbox"/> Activiteit komt niet voor			
		Totaal	100%

Figuur 10. Voorbeeld bij de verdeling van een activiteit over verschillende typen capaciteit.

In het model wordt de tijdsbesteding die nodig is voor het afhandelen van klachten, meegenomen als taak voor de afdeling toezicht en handhaving. Hiervoor dient het totale aantal klachten te worden ingevoerd. Het betreft hier uitsluitend klachten die ook daadwerkelijk in behandeling worden genomen.

Tijdsbestedingen – Toezicht en handhaving

Voor het berekenen van de maatlat, is informatie nodig met betrekking tot de tijd die nodig is voor het uitvoeren van toezicht. Hiertoe dient bij dit onderdeel voor categorieën B, C en D te worden ingevoerd hoe veel uur in totaal nodig is voor het uitvoeren van een inspectie en de administratieve afwikkeling hiervan. Beroep en eventuele hercontroles worden hier nog niet meegenomen. Het betreft het gemiddelde aantal bestede uren per categorie voor de organisatie.

Indien de organisatie qua samenstelling van het inrichtingenbestand (sterk) afwijkt van de nationale gemiddelden, kan op dit punt worden gecorrigeerd voor verschillen. Als de organisatie bijvoorbeeld, ten opzichte van het nationale gemiddelde, onevenredig veel grote bedrijven in categorie C heeft, dan kan hiervoor worden gecorrigeerd door een hogere gemiddelde tijdsbesteding in te voeren. Het verdient hierbij de aanbeveling om deze correctie in het opmerkingenveld op te nemen.

Kengetallen maatlat: Tijdsbesteding voor het uitvoeren van een inspectie	
Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Categorie A: 5 uur	
Categorie B: 12 uur	
Categorie C: 18 uur	Categorie C: 16 uur
Categorie D: 23 uur	Categorie D: 15 uur

Een deel van de inrichtingen die wordt bezocht voor een inspectie, zal niet blijken te voldoen. Deze inrichtingen worden opnieuw bezocht voor een hercontrole. In het model dient daarom per categorie te worden ingevoerd, hoeveel tijd nodig is voor een hercontrole. Ook hier geldt dat wanneer de samenstelling van het inrichtingenbestand binnen de organisatie afwijkt van de nationale gemiddelden, dat hiervoor kan worden gecorrigeerd door de gemiddelde tijdsbesteding bij te stellen.

Kengetallen maatlat: Tijdsbesteding voor hercontroles	
Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Alle categorieën (A, B, C, D): 4 uur	Alle categorieën (C, D): 4 uur

Frequenties – toezicht

Om het gemiddelde aantal inspecties per jaar te kunnen berekenen, dient voor alle categorieën de gemiddelde inspectiefrequentie te worden ingevoerd.

Kengetallen maatlat: Gemiddelde inspectiefrequentie	
Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Categorie A: 3 maal per 20 jaar	
Categorie B: 7 maal per 20 jaar	
Categorie C: 3 maal per 4 jaar	Categorie C: 2 maal per jaar
Categorie D: Eens per jaar	Categorie D: 3 maal per jaar

Met behulp van de inspectiefrequenties, kan worden bepaald hoeveel inspecties jaarlijks worden uitgevoerd. Op basis hiervan, kan worden bepaald hoeveel hercontroles jaarlijks nodig zijn. Hiertoe dient per categorie te worden aangegeven bij welk deel van de inspecties een hercontrole nodig is.

Kengetallen maatlat: Aandeel van de inspecties waarbij een hercontrole plaatsvindt	
Maatlat gemeenten	Maatlat provincies
Alle categorieën (A, B, C, D): 40%	Alle categorieën (C, D): 30%

3.1 Waardering van het takenpakket van de Afdeling toezicht en handhaving

Naast de omvang van het takenpakket, wordt in het Model Maatlatten ook de waardering hiervan onderzocht. Dit wordt gedaan aan de hand van negen vragen. Bij elk van de vragen dient de gebruiker uit een lijst met option buttons de optie te selecteren die het best aansluit bij de organisatie. Er kan slechts één optie worden geselecteerd. In de onderstaande figuur wordt een dergelijke lijst met option buttons weergegeven.

Uw organisatie bezit een actueel overzicht van het inrichtingenbestand.

- Niet op orde
- Wordt aan gewerkt
- In merendeel van de gevallen aanwezig
- Op orde
- Optimaal op orde

Figuur 11. Voorbeeld van een lijst met ‘option buttons’.

5.4 Eindcontrole

Het laatste onderdeel van het invoerveld, is de eindcontrole. Met behulp van de eindcontrole kan worden bekeken in hoeverre de invoer van het model volledig is. Als het model volledig is ingevuld, verdwijnt de waarschuwing dat de resultaten mogelijk kunnen afwijken. Ook in het tabblad ‘Samenvatting’ verdwijnt dan de waarschuwing.

In de onderstaande figuur wordt een voorbeeld gegeven waarbij de algemene gegevens op de juiste manier zijn ingevuld. Bij de gegevens over de afdelingen vergunningverlening en toezicht en handhaving zijn echter respectievelijk 23 en 33 invoervelden niet correct ingevuld. Welke velden dit zijn, kan met behulp van de controlekolom (kolom 2) eenvoudig worden opgezocht.

4.1 Controle van de invulvelden			
Onderdeel	Percentage compleet	Incorrecte velden	
1. Algemeen	100%		<input checked="" type="checkbox"/>
2. Afdeling vergunningverlening	41%	23	<input checked="" type="checkbox"/>
3. Afdeling toezicht en handhaving	48%	33	<input checked="" type="checkbox"/>
<p>PAS OP! - Niet alle invoervelden zijn op de juiste wijze ingevuld. De resultaten wijken hierdoor mogelijk af.</p>			

Figuur 12. Eindcontrole.

6 Veelgestelde vragen

In dit hoofdstuk worden antwoorden gegeven op veelgestelde vragen. Indien het antwoord op uw vraag hier niet is opgenomen, dan kunt u contact opnemen met SIRA Consulting:

- De heer Patrick van der Poll
Telefoon: 030 602 4900
Email: Patrick.vanderpoll@siraconsulting.nl

- De heer Joland van der Heijden
Telefoon: 030 602 4900
Email: Joland.van.der.Heijden@siraconsulting.nl

6.1 Vragen over de achtergrond van het model

Vraag: Het takenpakket van provincies en gemeenten omvat veel meer aspecten dan alleen milieutaken, met name de verschillende **omgevingstaken**. Waarom omvat het model alleen milieutaken?

Antwoord: Het model Maatlatten milieutaken is een pilot. In eerste instantie is het de bedoeling om een goed werkend en praktisch toepasbaar model te ontwikkelen. Wanneer blijkt dat het model voldoende praktische functionaliteit biedt, kan een omgevingsbreed model worden ontwikkeld.

Vraag: Wat is de **formele status** van het model?

Antwoord: Vooralnog is het gebruik van het model niet verplicht. Gemeenten en provincies kunnen het Model Maatlatten gebruiken als ondersteunend instrument (managementtool), maar het is niet verplicht en de ingevoerde data hoeven niet te worden verstrekt aan de Rijksoverheid. Het is echter niet zeker dat deze vrijblijvende status gehandhaafd zal blijven.

Vraag: Wat is de status van de **standaard maatlat**?

Antwoord: De standaard maatlat is een instrument dat kan worden gebruikt voor overleg en communicatie en voor het formuleren van beleid. De standaard maatlat is niet bedoeld om aan te tonen dat een organisatie niet efficiënt werkt en werknemers moet ontslaan ('snoeimodel'). Het model moet meer worden gezien als een management-tool.

Vraag: Sommige gemeenten en provincies besteden een deel van de milieutaken uit aan **uitvoeringsorganisaties**, bijvoorbeeld milieudiensten. Is het model alleen bedoeld voor gemeenten en provincies of kan het ook worden gebruikt door uitvoeringsorganisaties?

Antwoord: Het model is ontworpen voor het gebruik door een gemeente of provincie en is niet getest bij uitvoeringsorganisaties. De standaard kengetallen die het model hanteert zullen naar verwachting niet (goed) aansluiten bij de organisatiespecifieke kengetallen van de uitvoeringsorganisaties. Het model biedt echter naar verwachting voldoende flexibiliteit om toch een indicatief beeld te geven.

Vraag: Waarom wordt in het Model Maatlatten afgeweken van de in de oorspronkelijke maatlat gehanteerde '**BUGM-VOGM-indeling**'?

Antwoord: Tijdens de voor dit project gehouden workshops bleek dat veel gemeenten geen gebruik (meer) maken van de BUGM-VOGM-indeling. Er is daarom voor gekozen om in het gehele model uit te gaan van de op het Activiteitenbesluit gebaseerde ABCD-indeling. Nadeel van deze indeling is dat categorie B een sterke diversiteit aan activiteiten kan omvatten. Verder valt een groot deel van de bedrijven in deze categorie. De standaard maatlat werkt met gemiddelden, waardoor uitschieters worden gecompenseerd. Verder kan een organisatie in het model verschillende correcties aanbrengen om ervoor te zorgen dat de uitkomst aansluit bij de typen inrichtingen.

6.2 Vragen over het invullen van het model

Vraag: De samenstelling van het inrichtingenbestand binnen onze organisatie wijkt (sterk) af van het landelijk gemiddelde. Hoe moet ik hiermee omgaan?

Antwoord: Afwijkingen van de samenstelling van het takenpakket van de organisatie kunnen worden verwerkt door de organisatiespecifieke kengetallen aan te passen. Als bijvoorbeeld binnen de organisatie kleine ondernemingen zijn oververtegenwoordigd in categorie B, dan kan het kengetal naar beneden worden bijgesteld. In het opmerkingenveld kan vervolgens worden ingevoerd hoe, en waarom de correctie is doorgevoerd.

Vraag: Hoe bepaal ik bij welk deel van het inrichtingenbestand in onze organisatie sprake is van een '**Ruimtelijk complexe situatie**'?

Antwoord: Van een ruimtelijk complexe situatie is sprake wanneer de vergunningaanvraag voor een inrichting door de ruimtelijke situering (veel) meer maatschappelijke weerstand genereert dan normaal het geval is. Het betreft hierbij bijvoorbeeld:

- Inrichtingen die zich in of vlakbij een woonwijk bevinden.
- Inrichtingen die zich in of vlak naast een natuurlijk of landschappelijk waardevol gebied bevinden.

Inrichtingen die activiteiten ontplooiën die veel buitengewoon veel overlast veroorzaken voor de omgeving of die een maatschappelijk ongewenste activiteit (gaan) uitvoeren.

Vraag: In onze organisatie worden (sommige van de) vergunningtrajecten door meerdere personen uitgevoerd (**‘copilootschap’**), om continuïteit te garanderen. Hoe verwerk ik dit in het model?

Antwoord: Copilootschap kan op de volgende manier worden meegenomen in het model:

- Het *organisatiespecifieke kengetal* voor de tijdsbesteding kan worden bijgesteld om de extra tijdsbesteding van de ‘copiloot’ te ondervangen.
- Wanneer de copiloot een ander *denk- en ervaringsniveau* heeft als de vergunningverlener, dan dient hiervoor te worden gecorrigeerd. Hiertoe is het van belang te weten hoeveel tijd de vergunningverlener en de copiloot respectievelijk gemiddeld besteden per vergunning. Bij het onderwerp ‘denk- en ervaringsniveau’ kunnen dan in percentages het aandeel tijd van de beide medewerkers worden opgenomen. Vermeld in het toelichtingsveld hoe de verdeling tot stand is gekomen. In de onderstaande figuur wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

Vergunningaanvragen voor IPPC-conforme Wm-vergunningen (categorie D).	<input type="checkbox"/>	Niveau	Aandeel (%)			De totale tijdsbesteding per vergunning is circa 200 uur. Hiervan wordt ongeveer 40 uur (20%) besteed door de copiloot, die een HBO-denken- en ervaringsniveau heeft. De vergunningverlener besteed ongeveer 160 uur (80%) en deze heeft een wetenschappelijk denk- en ervaringsniveau.
	<input checked="" type="checkbox"/>	MBO		<input checked="" type="checkbox"/>	?	
	<input checked="" type="checkbox"/>	HBO	20%	<input checked="" type="checkbox"/>		
	<input checked="" type="checkbox"/>	WO	80%	<input checked="" type="checkbox"/>		
	<input type="checkbox"/>	Extern		<input checked="" type="checkbox"/>		
<input type="checkbox"/> Activiteit komt niet voor		Totaal	100%	<input checked="" type="checkbox"/>		

Vraag: Binnen onze organisatie wordt in het kader van het verbeteren van de dienstverlening veel tijd geïnvesteerd in zaken als vooroverleg en het aanpassen van beleid. Hoe kan dit worden opgenomen in het model?

Antwoord: Het Model Maatlatten biedt voor iedere handeling de mogelijkheid om organisatiespecifiek kengetal in te voeren. Hiermee kan worden gecorrigeerd voor deze verschillen. De berekening zal hierdoor wel gaan afwijken van de standaard maatlat. In het model is ruimte gereserveerd voor het maken van opmerkingen. In deze ruimte kan de oorzaak van de afwijking van de organisatiespecifieke kengetallen ten opzichte van de landelijke kengetallen worden toegelicht.

6.3 Technische vragen

Vraag: Ik wil het ingevulde model graag **versturen per email**, maar ik ontvang bij het versturen van het model een foutmelding omdat het bestand te groot is. Hoe los ik dit op?

Antwoord: Maak van het ingevulde kostenmodel een gecomprimeerd bestand. Open hiertoe de map waarin het model is opgeslagen en klik met de rechter muisknop op het bestand en kies uit het menu de optie 'Verzenden naar... > Gecomprimeerd bestand' ('Send to... > Compressed file'). Er verschijnt dan een nieuw bestand in de map met de extensie .ZIP. Dit bestand kan worden verzonden per email.

Vraag: Ik wil de tabbladen uit het model in een apart tekstdocument opnemen, zodat deze kan worden verstuurd. Kan het **model** worden **omgezet in Word- of PDF-formaat**?

Antwoord: Het is niet mogelijk om de tabbladen in Word-formaat (.DOC) om te zetten. Het is wel mogelijk om een PDF-bestand te genereren, maar daarvoor dient u te beschikken over het programma 'Acrobat Distiller'. Als dit programma op uw PC is geïnstalleerd, dan opent u het tabblad dat u wilt afdrukken. Vervolgens kiest u de optie 'Bestand > Afdrukken' ('File > Print'). Het dialoogvenster voor afdrukken verschijnt. Kies als printer 'Acrobat Distiller' en klik op 'Afdrukken' ('Print'). Acrobat Distiller zal u vragen om een bestandsnaam in te voeren. Nadat u deze bestandsnaam heeft ingevoerd en op 'OK' heeft geklikt, zal Acrobat Distiller een PDF bestand aanmaken.
