



17000089

Gedeputeerde Staten**de voorzitter van Provinciale Staten**

T.a.v. de statengriffier

PROVINCIE ZEELAND	
AFD. SG	AMBT.
AFD. TERMIJN	P.b-sta
DATUM - 9 JAN. 2017	
DOC.NR.	
ZAAK NR.	
CLASS.	

onderwerpInvoering PxQ 2017 - voorgenomen besluit
AB RUD 31 oktober jl.**kenmerk**

16020219

behandeld doordrs. M.L.M. Dobbelaer
(0118) 631219**verzonden**Middelburg,
20 december 2016**09 JAN. 2017**

Geachte voorzitter,

Het Algemeen Bestuur van de RUD heeft op 31 oktober jl. het voorgenomen besluit genomen om PxQ in te voeren per 1 januari 2017. Hierover zijn Provinciale Staten per brief van 7 november jl. geïnformeerd. Provinciale Staten zijn in de gelegenheid om een zienswijze uit te brengen op het voorstel. Ons voorstel hiertoe treft u in de bijlage aan.

Wij stellen u voor dit statenvoorstel te laten behandelen in de vergadering van de commissie Ruimte op 20 januari 2017 en in de vergadering van Provinciale Staten op 10 februari 2017.

Het Statenvoorstel bestaat uit:

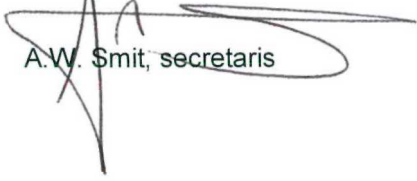
- Statenvoorstel, inclusief de volgende bijlagen:
 - Concept brief met zienswijze op voorgenomen besluit om PxQ in te voeren;
 - Brief van de RUD d.d. 7 november jl. inzake PxQ systematiek, incl. bijlagen:
 1. AB nota PxQ, voorgenomen besluit d.d. 31 oktober 2016;
 2. PxQ rapport d.d. 23 augustus 2016;
 3. Implementatieplan PxQ d.d. 31 oktober 2016;
 4. Notitie uitwerking ingroeimodel;
 5. Risicoanalyse PxQ, juli 2016;
 6. Verslag van bevindingen RUD Zeeland PxQ, Deloitte, 29 september 2016;
 7. Brief accountant over de gevolgen interne beheersing, Deloitte, d.d. 29 september 2016.

Termijn

De RUD biedt de deelnemers de gelegenheid om tot 10 februari 2017 zienswijzen in te dienen.

Hoogachtend,

gedeputeerde staten,


Drs. J.M.M. Polman, voorzitter
A.W. Smit, secretaris

Financiële consequenties externe inhuur:

Kostensoort:

Bedrag: Niet van toepassing

Financiële consequenties opdracht / uitbesteding:

Kostensoort:

Bedrag:

Gedeputeerde

belast met

behandeling: drs. B.J. de Reu

Vergadering PS: 10 februari 2017

Nr: DIO-115

Agenda nr:

Vergadering GS: 20 december 2016

Nr: 16020230

Onderwerp: Invoering PxQ - zienswijze op voorgenomen besluit

VOORSTEL

Aan de Provinciale Staten van Zeeland

Samenvatting: Het Algemeen Bestuur van de RUD heeft het voorgenomen besluit genomen om PxQ in te voeren per 1 januari 2017. De invoering leidt tot een uniform kwaliteitsniveau voor de uitvoering van taken die zijn ondergebracht bij de RUD. Dat moet ertoe leiden dat de RUD haar taken efficiënter kan uitvoeren. Provinciale Staten wordt voorgesteld om een zienswijze in te dienen op het voorgenomen besluit om PxQ in te voeren. Gedeputeerde Staten willen de invoering van PxQ niet tegenhouden. De zienswijze is bedoeld om de RUD ertoe aan te zetten de invoering van PxQ op een aantal punten te verbeteren.

Wat willen we bereiken?

De invoering van PxQ leidt tot een uniform kwaliteitsniveau voor de uitvoering van taken die zijn ondergebracht bij de RUD. Een uniform kwaliteitsniveau zorgt voor een uniforme manier van werken. Dat moet ertoe leiden dat de RUD haar taken efficiënter kan uitvoeren.

De RUD Zeeland is per 1 januari 2014 gestart met een lumpsum financiering. Deze financiering was gebaseerd op het kwaliteitsniveau en de manier van werken van elke individuele deelnemer. PxQ baseert de financiële bijdrage op de producten en diensten die de RUD naar verwachting zal gaan leveren. PxQ maakt het mogelijk om de inzet van financiële middelen bij de RUD beter te verbinden met de doelstellingen en prioriteiten van de opdrachtgever.

Op termijn is het de wens om alleen nog te betalen voor de producten en diensten die daadwerkelijk zijn geleverd. Zover is het nu echter nog niet. De PxQ systematiek wordt nog te kwetsbaar geacht om deze manier van verrekenen nu al in te voeren. Het Algemeen Bestuur stelt voor om PxQ gefaseerd in te voeren. Door het voorliggend voorstel wordt nog niet achteraf verrekend, maar wordt de begroting van 2017 en daaropvolgende jaren al wel gebaseerd op de te verwachte productie met toepassing van PxQ. Het Algemeen Bestuur heeft de directeur van de RUD de opdracht gegeven om een plan van aanpak op te stellen om per 1 januari 2018 of 2019 door te groeien naar een verrekensystematiek op basis van daadwerkelijk geleverde productie.

statenstukken

Waarom kunnen we zien of alles bereikt is?

De stukken die zijn opgeleverd in het project PxQ maken inzichtelijk¹:

- hoe vaak bij benadering producten door de RUD geleverd worden per jaar;
- hoeveel tijd, overhead en generieke kosten daar gemiddeld naar mee gemoeid gaan;
- aan welke eisen de persoon moet voldoen die het product levert;
- wat de totale kosten en kosten per product zijn voor de opdrachtgevers;
- hoe de kosten verrekend worden met de opdrachtgevers;
- wat er nodig is om PxQ te implementeren binnen de RUD;
- welke risico's gepaard gaan met PxQ en hoe deze beheersbaar kunnen worden gemaakt;
- hoe deelnemers met grote financiële voor- en nadelen in kunnen groeien in PxQ.

Wat doen we daarvoor?

Wij stellen Provinciale Staten voor om een zienswijze in te dienen op het voorgenomen besluit om PxQ in te voeren vanaf 1 januari 2017. We willen de invoering van PxQ niet tegen houden. De zienswijze is bedoeld om de RUD ertoe aan te zetten de invoering van PxQ op de volgende punten te verbeteren.

1. Risico beëindigen ondermandatering Brzo VTH taken aan RUD Zeeland

De rijksinspectie (ILT) heeft in opdracht van het ministerie van I&M recent een onderzoek uitgevoerd naar de mandatering van Brzo-taken. Volgens het ministerie biedt de wet VTH geen ruimte tot onder- of doormandatering van Brzo-taken aan "gewone" omgevingsdiensten als de RUD Zeeland.

De Brzo VTH taken dienen volgens het ministerie uitsluitend uitgevoerd te worden door "in de Brzo VTH taken gespecialiseerde omgevingsdiensten (Brzo-OD's)". De grondslag hiervoor is terug te vinden in de Wet VTH, die in 14 april 2016 in werking is getreden. De formele benoeming van de zes Brzo OD's zal nog plaatsvinden via de AMvB VTH. De beoogde inwerkingtredingdatum van deze AMvB is 1 juli 2017. De RUD Zeeland is niet aangewezen als Brzo omgevingsdienst in de AMvB VTH. De Rekenkamer Zeeland kwam onlangs tot dezelfde conclusie als het ministerie.

Bovenstaande ontwikkeling betekent dat de provincie Zeeland mogelijk gedwongen is om de uitvoering van de Brzo VTH taken weg te halen bij de RUD. Gedeputeerde Staten bezien momenteel in IPO verband of de interpretatie van de nieuwe wet-regelgeving hen hier werkelijk toe dwingt.

Het voorgenomen besluit om PxQ in te voeren houdt geen rekening met bovengenoemde ontwikkeling. Het risico is opgenomen in de risicoanalyse PxQ, maar er is geen scenario doorgerekend waarin duidelijk wordt wat de financiële consequenties zijn voor de deelnemers.

2. Verrekensystematiek

Het voorgenomen besluit maakt geen melding van de opdracht van het AB aan de directeur van de RUD een plan van aanpak op te stellen om binnen twee jaar (1-1-2018 of 1-1-2019) per product af te rekenen, inclusief de consequenties hiervan voor de implementatie van PxQ. De RUD wordt verzocht om expliciet in het besluit op te nemen dat een dergelijk plan wordt opgesteld. Mocht er geen sprake zijn van een verrekening na twee jaar wordt slechts een deel van de vooraf gewenste nieuwe financieringssystematiek ingevoerd.

3. Onduidelijkheid implementatieplan

De RUD wil een grote hoeveelheid uren voor de implementatie uit de eigen organisatie halen. Wij zien een risico voor de continuïteit van de RUD. Het gaat om 3 à 4 fte. Het is niet duidelijk hoe deze korting wordt opgevangen binnen PxQ. Welke consequenties heeft dit voor de uitvoering van provinciaal beleid (o.a. Omgevingsplan en nieuwe VTH + S nota) en het voldoen aan de minimum eisen die wet- en regelgeving stelt aan de uitvoering van de VTH-taken? Ook het ontbreken van een planning met tussendoelen, fasering, organisatiestructuur en communicatiemomenten is onduidelijk².

¹ Rapportage PxQ d.d 23 augustus 2016, Implementatieplan PxQ d.d. 4 november 2016 en Risicoanalyse PxQ d.d. juli 2016, Ingroeimodel PxQ.

² Het AB heeft 31 oktober besloten om de structurele kosten alleen in de begrotingswijziging te verwerken voor de jaren 2017 en 2018. In de externe audit wordt geïnventariseerd of er ook na 2018 nog structurele kosten zijn door de invoering van PxQ. De begrotingswijziging is hierop aangepast. Deze wijziging neemt echter niet weg dat de genoemde bezwaren over het implementatieplan blijven bestaan.

4. Onduidelijkheid over oplevercontroles in PxQ rapport

In het rekenmodel in tabel 5 van het PxQ rapport is uitgegaan van 602 oplevercontroles per jaar (6.051 uur = € 515.410). De RUD doet volgens deze raming bij bedrijfswijzigingen in 100% van de gevallen een oplevercontrole, zowel bij melding als vergunningplichtige bedrijven. Ons valt op dat in de tekst over oplevercontroles op pagina 78 echter is vermeld dat de 100% alleen geldt voor vergunningen en niet voor meldingen. Dit zorgt voor onduidelijkheid, die mogelijk zou kunnen leiden tot een potentiële kostenverhoging voor de provincie. Gemeenten kunnen claimen bij de RUD om hierop het rekenmodel aan te passen. Het overgrote deel van de oplevercontroles zou dan wegvallen. Dit betekent een hogere bijdrage aan de overhead voor de provincie.

5. Te lage inschatting uren vergunningverlening

Wij stuurden op 8 maart 2016 een brief aan de RUD over de risico's van PxQ. In deze brief werd de RUD verzocht om een aantal onduidelijkheden verder uit te werken.

De RUD heeft mede naar aanleiding van ons verzoek een risicoanalyse uit laten voeren door het Nederlands adviesbureau risicomanagement.

Het risico door te lage inschatting van uren vergunningverlening is naar onze mening - bovenop de reeds hierboven genoemde opmerkingen bij het implementatieplan - onvoldoende weggenomen.

De risicoanalyse en implementatieplan heeft niet geleid tot aanpassing van de kentallen op het gebied van vergunningverlening, noch zijn beheersmaatregelen genomen die dit risico wegnemen. Met betrekking tot de categorie bedrijven IPPC industrieel gaat PxQ uit van circa 60 uur per bedrijf, terwijl in onze beeldvorming 100 uur echt de ondergrens is voor adequate vergunningverlening. Dit zijn hoofdzakelijk bedrijven waarvoor GS het bevoegd gezag zijn. Wat gaat er gebeuren als in werkelijkheid blijkt dat de uren VV te laag zijn geraamd? De risicoanalyse stelt als maatregel voor om gebruik te maken van een flexibele schil zodat snel kan worden geschakeld. De RUD houdt in de PxQ begroting echter geen rekening met externe inhuur. Bovendien is niet duidelijk welke procesafspraken gelden als de flexibele schil wordt ingezet. Wij stellen in de zienswijze voor om vooraf dergelijke procesafspraken te maken met de RUD en de overige deelnemers.

Wat mag het kosten?

De invoering van PxQ zorgt ervoor dat de jaarlijkse bijdrage aan de RUD hoger wordt.

De financiële consequenties door PxQ zijn pas definitief nadat er in het AB een definitief besluit genomen wordt over de invoering. Het besluit dat nu voorligt is een voorgenomen besluit.

25 september is de provinciale begroting 2017 door GS vastgesteld en richting PS gezonden.

- Voor de provinciale bijdrage aan de RUD is in 2017 binnen het programma Leefomgeving een bedrag geraamd van € 4.600.012. Vanaf 2018 is voor de taken die de RUD uitvoert jaarlijks een bedrag van € 4.379.360 beschikbaar in dit programma.
- Extra voor PxQ, implementatiekosten PxQ en overige projecten/opdrachten aan de RUD is voor de ambitie "Milieu, excl. bodemsanering" een bedrag van circa € 400.000 beschikbaar. Vanaf 2018 is circa € 550.000 beschikbaar binnen deze ambitie.

In de onderstaande tabel is per jaar weergegeven welk budget de RUD vraagt voor PxQ en hoe de dekking voor PxQ is geregeld. Conclusie is dat PxQ, zoals voorgesteld aan het AB op 31 oktober, past binnen de provinciale begroting gereserveerde middelen voor de RUD.

	Begroting 2016	Begroting 2017	Begroting 2018	Begroting 2019	Begroting 2020 ev.
Totale bijdrage RUD provincie Zeeland PxQ gevraagd door RUD	€ 4.298.000	€ 4.847.000	€ 4.814.000	€ 4.678.000	€ 4.678.000
Gereserveerd in programma leefomgeving begroting provincie Zeeland	€ 4.298.000	€ 4.600.000	€ 4.379.000	€ 4.379.000	€ 4.379.000
Gereserveerd in ambitie Milieu, excl. bodemsanering voor PxQ, implementatiekosten en gelieerde projecten/opdrachten RUD	nvt	€ 400.000	€ 550.000	€ 550.000	€ 550.000
Tekort tov in de provinciale begroting gereserveerde middelen	nvt	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-	€ 0,-

Tabel 1: financiële consequenties PxQ (bedragen afgerond)

Met betrekking tot de financiële consequenties van PxQ willen wij nog het volgende opmerken:

1. De PxQ bijdrage is gebaseerd op het huidige bedrijvenbestand. Het kan zijn dat GS in de toekomst voor meer of minder bedrijven bevoegd gezag blijkt te zijn en dat daardoor in de bijdrage wijzigt. Dit kan het gevolg zijn van nieuwe bedrijvigheid, faillissementen of bedrijfswijzingen. Ook kan wet- en regelgeving ervoor zorgen dat het aantal bedrijven wijzigt waarvoor GS bevoegd gezag is. De ontwikkelingen met betrekking tot de Omgevingswet moeten in dit kader nauwgezet gevolgd worden.
2. Gemeenten kunnen plustaken weghalen uit de RUD, bijvoorbeeld uit onvrede over PxQ of bedingen dat hiervoor een ander kwaliteitsniveau gaat gelden. Hiermee verandert het aantal productieve uren dat de RUD levert en daarmee ook de verdeling van overhead tussen de deelnemers. In bovengenoemde cijfers is geen rekening gehouden met het eventueel terugtrekken van taken door gemeenten. Gemeenten Kapelle en Reimerswaal hebben aangegeven met de RUD over het weghalen van plustaken in gesprek te willen.
3. De kentallen in PxQ zijn zo zorgvuldig mogelijk opgesteld. De aannames zijn gebaseerd op kentallen van andere omgevingsdiensten en ervaringskennis. De ervaring moet leren of de aannames reëel zijn. Mogelijk zal blijken dat aanpassing nodig is. Dat kan leiden tot aanpassing van de bijdrage aan de RUD;
4. De kentallen in PxQ gaan uit van een taakvolwassen, goed draaiende RUD. De RUD geeft aan nu nog in een opbouwfase te zitten en dat uitgaan van het PxQ rapport de RUD kwetsbaar maakt. De RUD zal de kentallen monitoren en waar nodig voorstellen doen voor bijstelling als dat essentieel is om doorontwikkeling mogelijk te maken.
5. Het implementatieplan voorziet alleen in de implementatie van PxQ. De RUD houdt geen rekening met extra verandercapaciteit om de organisatieontwikkeling te versnellen. De RUD geeft aan dat de organisatieontwikkeling zeer geleidelijk en dus over een lange(re) periode zal plaatsvinden. Om de organisatieontwikkeling te versnellen zijn extra middelen nodig.

6. De RUD geeft aan dat zij in het implementatieplan heeft getracht om zo concreet mogelijk te ramen wat de benodigde kosten en het te doorlopen tijdspad zijn om de implementatie van PxQ mogelijk te maken. Tegelijkertijd geeft de RUD aan dat het onontkoombaar is dat de ramingen in de praktijk niet exact zullen blijken te zijn. De RUD heeft geen eerdere ervaring met een project als PxQ.
7. Naar verwachting zijn er in PxQ te weinig uren geraamd voor de vergunningverlening aan IPPC bedrijven. PxQ voorziet niet in een flexibele schil. Het financiële risico voor de provincie als gevolg hiervan wordt geschat op circa € 100.000. Wanneer deze situatie zich voordoet, kunnen de meerkosten gedekt worden uit het materieel budget dat beschikbaar is voor ambitie Milieu, exclusief bodemsanering.
8. Er zijn mogelijk te weinig uren voor provinciale producten opgenomen op de strippenkaart. Het is vooraf lastig in te schatten hoeveel van deze producten geleverd moeten worden. De RUD kan om extra geld vragen als blijkt dat het geraamde aantal uur niet voldoende blijkt. Wanneer deze situatie zich voordoet, kunnen de meerkosten gedekt worden uit het materieel budget dat beschikbaar is voor ambitie Milieu, exclusief bodemsanering.
9. De RUD heeft de afgelopen jaren elk bedrijf met GS als bevoegd gezag in principe minimaal één keer per jaar gecontroleerd. In PxQ gaat de controlefrequentie voor medium en beperkt risicobedrijven omlaag. De groep "medium risico bedrijven" wordt eens in de twee jaar bezocht. De groep "beperkt risico bedrijven" eens in de vijf jaar. Voor de groep "hoog risico bedrijven" blijft de frequentie wel één keer per jaar. Hier vallen onder andere de Brzo bedrijven onder. Wij hebben samen met de RUD bekeken wat deze verschuiving betekent voor het provinciaal inrichtingenbestand. Wij denken dat het naleefgedrag van een aantal bedrijven binnen de categorie "medium risico bedrijven" aanleiding is om de controlefrequentie van één keer per jaar aan te houden. Als uw college dit advies opvolgt, dient hier in de dienstverleningsovereenkomst met de RUD een extra opdracht toe gegeven te worden. De kosten hiervoor worden ingeschat op € 30.000. Deze kunnen worden gedekt uit het materieel budget dat beschikbaar is voor de ambitie Milieu, exclusief bodemsanering.
10. De afgelopen jaren zijn € 49.500,- aan kosten voor geluidsmetingen die de RUD uitvoert gedekt uit de provinciale begroting (niet materieel geld). In PxQ zijn de kosten voor deze geluidsmetingen niet opgenomen. Deze kosten kunnen worden gedekt uit het materieel budget dat beschikbaar is voor de ambitie Milieu, exclusief bodemsanering.

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig bijgevoegd ontwerp-besluit.

Gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris.

Ontwerp-besluit

De staten der provincie Zeeland,
gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 20 december 2016, nr. 16020230;

besluiten:

1. Kennis nemen van de brief van de RUD d.d. 7 november jl. aan PS (kenmerk 141623) inzake het voorgenomen besluit van het Algemeen Bestuur van de RUD tot invoering van PxQ.
2. Zienswijze uitbrengen middels bijgevoegde conceptbrief.