

Voorstel : Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht 2018

Vergadering Algemeen Bestuur
d.d.: 22 november 2018

Agendapunt : 4.b

Vertrouwelijk : Nee

Inleiding

Op grond van artikel 7.2, lid 1 en 2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) hebben de deelnemers van de ODZOB de gezamenlijke verplichting om regionaal uitvoeringsbeleid (incl. financiële middelen) voor het basistakenpakket van de ODZOB en de niet-basistaken (verzoektaken) vast te stellen.

In de vergaderingen van het Algemeen Bestuur (AB) van de ODZOB op 29 juni en 5 oktober 2017 heeft, in lijn van deze wettelijke verplichting, regionale afstemming en besluitvorming plaatsgevonden over het ROK Milieutoezicht 2018 als strategie (uitvoeringsbeleid) van het Wabo-milieutoezicht (basis en niet-basistaken). Ook de rekensystematiek (m.b.v. kengetallen) voor het vaststellen van de financiële middelen die elke gemeente vervolgens beschikbaar moet stellen voor de uitvoering door de ODZOB is daar toegelicht en vastgesteld.

In het AB ODZOB van 15 maart 2018 is vastgesteld dat de uitgangspunten (inrichtingenbestanden en kengetallen) voor de berekening van de gemeentelijke budgetten nog voor verbetering vatbaar zijn. De noodzakelijke budgetten voor gemeenten nemen op basis van deze uitgangspunten in de meeste gevallen toe; de onderbouwing moet daarom zo nauwkeurig mogelijk zijn. Met die vaststelling is vervolgens besloten om het (beter onderbouwde) ROK Milieutoezicht 2018 met noodzakelijke middelen te laten vaststellen door het (nieuw gevormde) AB ODZOB.

Het eindresultaat van deze verbeterslag is in het AB ODZOB van 27 september 2018 toegelicht en vastgesteld.

In een op verzoek van het AB ODZOB opgestelde raadsinformatiebrief (maart 2018, zie eerste bijlage) zijn de nieuwe colleges en gemeenteraden al geïnformeerd over de noodzaak van extra investeringen ten behoeve van een meer professionele en risicogerichte uitvoering van toezicht en handhaving van de milieuwetgeving. Tijdens raadsinformatiebijeenkomsten in april 2018 over de ontwerpbegroting 2019 van de ODZOB, is uitleg gegeven aan raadsleden over het ROK. In juni 2018 is in de AB-vergadering door portefeuillehouder d'Haens een toelichting gegeven aan het (vrijwel geheel vernieuwde) AB. In de maanden augustus en (begin) september zijn per sub-regio bestuurlijke

bijeenkomsten gepland met alle AB-leden, waar de directeur ODZOB en de projectleider uitleg hebben gegeven over alle aspecten rondom het ROK Milieutoezicht.

In dit voorstel treft u de toegezegde financiële onderbouwing aan van de investering die dit vanaf 2020 van elke individuele gemeente vraagt. De uitgangspunten voor deze berekening (in de vorm van kengetallen) vindt u in de derde bijlage bij dit voorstel.

Na instemming van het AB ODZOB is de volgende stap dat de colleges van de gemeenten conform artikel 7.2 lid 2 van het Bor een besluit nemen ter bekrachtiging van het ROK Milieutoezicht. In dit besluit moet de inzet van de noodzakelijke middelen in de respectievelijke gemeentebegrotingen worden geborgd.

Wat zijn de beoogde effecten van het ROK Milieutoezicht?

De oprichting van de omgevingsdiensten moet een impuls geven aan de kwaliteit van de handhaving van het omgevingsrecht. Er zijn wettelijke kwaliteitscriteria vastgesteld waar organisaties die zich bezig houden met de uitvoering van toezicht en handhaving minimaal aan moeten voldoen. Elke omgevingsdienst zal met de deelnemende partners een uitvoeringsprogramma moeten opstellen. Als we samen aan de eisen van modern en professioneel toezicht willen voldoen is dat meer dan alleen een nietje slaan door de verschillende bestaande plannen. Er moeten gezamenlijke risico's worden afgewogen, prioriteiten worden bepaald en nader worden uitgewerkt in een gedifferentieerde aanpak. Daarbij worden de partners ingezet op hun kracht, dus optimaal gebruikmakend van hun vaardigheden, deskundigheid, instrumenten en bevoegdheden. Het bestuur van de ODZOB heeft daarbij bepaald dat de middelen juist dáár moeten worden ingezet waar de risico's het grootst zijn. Het ROK Milieutoezicht biedt de gemeenten in onze regio deze risicogerichte aanpak voor het opstellen, uitvoeren en steeds verder ontwikkelen van een kwalitatief hoogwaardig regionaal uitvoeringsprogramma dat is gebaseerd op 5 concrete uitgangspunten:

Het moet slimmer en innovatiever

Traditionele methodes van taakuitvoering blijken niet altijd even doeltreffend. De roep om vernieuwing en innovatie wordt steeds groter. Daarnaast verandert de samenleving, nemen de (technologische) mogelijkheden van toezicht op afstand en zelfregulering toe en wordt steeds meer en vaker een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. De ODZOB krijgt, binnen de kaders van dit ROK Milieutoezicht 2018, de noodzakelijke ruimte om een innovatieve werkwijze te ontwikkelen. De beschikbare middelen worden daarom ook deels ingezet voor de ontwikkeling van alternatieven die deel gaan uitmaken van een professionele instrumentenmix. Het gaat om instrumenten die bovenop of in plaats van inspecties zorgen voor motivatie om het naleefgedrag te verbeteren. Denk hierbij o.a. aan samenwerking met brancheorganisaties, het geven van voorlichtingsbijeenkomsten aan ondernemers, het uitreiken van een compliment/prijs voor normconform gedrag, het gericht communiceren over overlastgevers en overtreders of het beïnvloeden van voor de doelgroep belangrijke actoren (afnemers, toeleveranciers, branchevereniging, verzekeraars e.d.).

Een voorbeeld van een slimme en innovatieve werkwijze is het zogenaamde 'toezicht op afstand'. In de praktijk is dit mogelijk met de monitoring van luchtwassers bij veehouderijen. De gegevens over de werking van luchtwassers moeten elektronisch worden gemonitord, zodat de geschiedenis gemakkelijk is terug te halen. Steeds meer registratiesystemen hebben de mogelijkheid om via een internettoegang de actuele werking ("realtime") van de luchtwasser vast te stellen. Het ondervangt het probleem dat de

fysieke controles door toezichthouders zich beperken tot momentopnamen.

Het moet efficiënter

Met het ROK Milieutoezicht beschikt de regio over een uniform en dus efficiënt uitvoeringskader. Voor goed toezicht noodzakelijke ontwikkelingen/investeringen (instrumenten, processen, projectplannen, uitvoeringsbeleid, convenanten etc.) kunnen nu binnen de context van de ODZOB eenmalig (en dus niet 21 keer bij alle afzonderlijke gemeenten) en op een uniforme wijze worden aangepakt en uitgevoerd. Bij voorkeur 'on the job' en in samenwerking met onze handhavingspartners zoals waterschappen, politie, openbaar ministerie etc. De beschikbare middelen worden dus voor een deel geïnvesteerd in voorzieningen die er voor zorgen dat er netto meer tijd overblijft voor de feitelijke aanpak van naleefproblemen binnen een individueel bedrijf, een hele bedrijfstak of juist een keten van bedrijven op grotere schaal.

Een voorbeeld is de ontwikkeling van een speciale app voor toezichthouders die zich in heel Noord-Brabant bezig houden met het integrale toezicht op veehouderijen en daaraan gerelateerd het ontwikkelen van digitale checklisten. Toezichthouders kunnen daarmee op locatie hun informatie en specifieke bevindingen direct digitaal (en vooral uniform) vastleggen in registratiesystemen.

Het moet effectiever

Toezichthouders, handhavers maar ook bestuurders staren zich traditioneel nog te veel blind op aantallen controles en handavingsprogramma's. We zijn geneigd onze opdracht te vertalen in cijfers. Het ROK Milieutoezicht staat voor een risicogerichte en informatiegestuurde aanpak die juist ruimte biedt voor een probleemgerichte aanpak. In de praktijk zal daarom meer tijd worden gereserveerd voor een integrale aanpak van bestuurlijke prioriteiten.

Een actueel voorbeeld van een 'probleem' waar op dit moment veel aandacht voor bestaat is de zogenaamde mestfraude. Het betreft een complex probleem dat slechts gedeeltelijk vanuit toezicht en handhaving kan worden opgelost. We zullen dus met onze handhavingspartners tijd moeten investeren in de analyse vooraf, het zoeken of ontwikkelen van passende gereedschappen en het organiseren van een gezamenlijke en op elkaar afgestemde werkwijze. Ons doel is immers niet om zoveel mogelijk fraudeurs te pakken, maar om het frauderen te stoppen.

De beschikbare middelen worden dus niet meer alleen gebruikt om binnen een bepaalde branche of gebied preventieve controles uit te voeren, maar ook om samen met onze partners tot een alternatieve maar effectieve (en soms meerjarige) aanpak van hardnekkige problemen te komen. Het biedt de ODZOB de mogelijkheden om aan te sluiten bij initiatieven/verzoeken van derden (b.v. openbaar ministerie, NVWA, waterschappen) om een actieve rol te spelen namens de gemeenten bij de aanpak van complexe vraagstukken. Andere voorbeelden van complexe problemen/uitdagingen zijn bijvoorbeeld: ondermijnende criminaliteit, illegaliteit, geuroverlast, klimaatdoelstellingen, circulaire economie, covergisting, opkomende stoffen (GenX) etc.

Een voorbeeld is de jaarlijkse uitvoering (in december) van vuurwerkcontroles bij verkooppunten. Het naleefgedrag blijkt al een paar jaar te verbeteren, dus de ondernemers die hun zaakjes op orde hebben krijgen vooraf een lijst met aandachtspunten die ze zelf moeten controleren en (zo nodig) op orde moeten brengen. Onder andere op basis van de reactie en het gedrag van de ondernemer wordt bepaald of een fysieke controle nog noodzakelijk is. Ook op basis van steekproeven en slecht naleefgedrag in het verleden wordt een aantal verkooppunten onaangekondigd gecontroleerd.

Het moet doelgerichter

De ODZOB maakt steeds meer gebruik van allerlei beschikbare informatie uit interne en externe bronnen om het toezicht doelgericht uit te kunnen voeren. Hoe beter we een bepaalde doelgroep op gedefinieerde indicatoren aan de voorkant kunnen analyseren, des te gericht kunnen de middelen worden ingezet op de echte probleemgevallen. Dit betekent dat de beschikbare middelen ook worden gebruikt voor onderzoek, analyse en selectie binnen elke relevante branche of een specifiek gebied en de afstemming met overige handhavingpartners.

Binnen het ROK Milieutoezicht wordt het toezicht op inrichtingen programmatisch (hoog risico), thematisch (gemiddeld risico) of alleen nog klacht- of incidentgestuurd (laag risico) uitgevoerd. Binnen de programmatische en thematische aanpak zal een doelgerichte benadering er toe leiden dat er een steeds meer gedifferentieerde aanpak op significante risico's zal ontstaan. Dergelijke vastgestelde en/of geanalyseerde risico's (b.v. slechte naleving, relatief grote opslaghoeveelheden, veel ongewone voorvallen, slechte financiële situatie, relaties met criminele entiteiten etc.) zullen in veel gevallen leiden tot toezicht en handhaving met veel meer gerichte diepgang dan de traditionele controles uit het verleden. De keuze om binnen een (branche)project niet alle inrichtingen maar een gerichte selectie/steekproef fysiek te controleren wil niet zeggen dat dit per definitie ook met minder middelen kan. De ervaring laat zien dat de aanpak van naleefproblemen op complexe dossiers relatief veel tijd kost en ook vraagt om specifieke kennis en expertise. Steeds vaker zijn diepgaande administratieve onderzoeken en analyses noodzakelijk om een probleem in zijn volle omvang bloot te leggen. Meestal gevolgd door een intensief bestuursrechtelijk en strafrechtelijk vervolproces om de overtreding te (laten) beëindigen en/of de overtreder te bestraffen.

Een voorbeeld is het project 'Toezicht en handhaving opslag- en distributiebedrijven' dat in 2017 in Zuidoost-Brabant door de ODZOB is uitgevoerd. Door een gerichte maar grondige branche-analyse van de doelgroep is vooraf in beeld gekomen welke bedrijven in potentie gevaarlijke stoffen op- of overslaan. Daarnaast is uit deze analyse gebleken dat veel overslagactiviteiten juist in de avond- en nachturen plaatsvinden. Controles tijdens de kantooruren hebben in het verleden nauwelijks overtredingen laten zien. Het resultaat is dat we op basis van onaangekondigde controles buiten de kantooruren bij een tiental bedrijven in de regio risicovolle situaties hebben aangetroffen in relatie tot de op- en overslag van gevaarlijke stoffen.

Het voorbereiden op deze specifieke wetgeving, het analyseren van de juiste inrichtingen, het onderkennen van de mogelijke overtredingen, het wettelijk toetsen en vastleggen van de feiten binnen complexe regels en het afstemmen met overige handhavingpartners vraagt om een professionele inzet van ervaren toezichthouders en kost relatief veel tijd. En als je A zegt moet je ook B zeggen: (ernstige) overtredingen worden gevolgd door bestuursrechtelijke en strafrechtelijke vervoltrajecten. Ook dit zijn vaak tijdrovende toezichts- en handhavingstrajecten. Als het lukt om aan de voorkant de slimme keuzes te maken, kunnen de echte probleembedrijven grondig worden aangepakt met de beschikbare middelen.

Het moet eerlijker

De overheid moet betrouwbaar zijn. Dit betekent dat burgers en bedrijven ervan uit mogen gaan dat het systeem van vergunningverlening toezicht en handhaving eerlijk is. Eerlijke handhaving vergt goede afstemming. Er moet een *level playing field* zijn voor de bedrijven die onder toezicht vallen, dus de interventie- en vooral de sanctiestrategieën moeten zoveel mogelijk uniform zijn (vergelijkbare situaties dienen op dezelfde wijze behandeld te worden). Het ROK Milieutoezicht is een regionale

strategie die vergelijkbare inrichtingen met een vergelijkbaar risico op een uniforme en transparante wijze benaderd en daarmee een bijdrage levert aan eerlijke concurrentieverhoudingen.

Een voorbeeld is het toezicht op koeltorens (airconditioning) op de daken bij grote bedrijven/kantoren in of dichtbij de woonomgeving. Bij onvoldoende onderhoud is gebleken dat dit een belangrijke bron is voor legionellabesmetting. In 2017 heeft de ODZOB met de GGD het 'project koeltorens' uitgevoerd. Hieruit blijkt dat bij 40% van de gecontroleerde koeltorens de situatie zorgwekkend is. Omdat de registratie bij veel gemeenten in het verleden te kort heeft geschoten moet hierop een adequate inhaalslag worden gemaakt. In de eerste plaats om de gezondheid van alle burgers in onze regio te kunnen waarborgen, maar ook om te voorkomen dat ondernemers die geen eigen verantwoordelijkheid nemen en ook niet bij de overheid in beeld zijn de mogelijkheid krijgen daar zelfs nog een financieel (concurrentie)voordeel uit te behalen.

Wat zien we terug in de praktijk?

Preventief toezicht alleen dáár waar het nodig is

Binnen de huidige werkwijze worden de beschikbare toezichts- en handhavingsbudgetten voor meer dan 80% ingezet voor een taakgerichte uitvoering. Lijsten van bedrijven worden gecontroleerd zonder een duidelijke aanleiding of een analyse vooraf. Het op te lossen 'probleem' is vaak niet gedefinieerd. Het ROK beoogt een meer risicogerichte aanpak waarbij aan de voorkant steeds duidelijker wordt welke bedrijven op welke aspecten in aanmerking komen voor preventief en branchegericht toezicht. Door de juiste focus op basis van analyse wordt voorkomen dat de bedrijven die hun zaakjes goed op orde hebben een niet noodzakelijke toezichtlast ondervinden. Dit vertaalt zich binnen het ROK in een lager budget voor deze aanpak, i.p.v. 80% bijvoorbeeld nog maar 30%.



Toezicht & Handhaving	Huidige werkwijze	Beoogde werkwijze ROK
Reactief	10 %	20 %
	Klachten en meldingen Ad hoc afhandelen nasleep van klachten en meldingen	T&H n.a.v. signalen, klachten en meldingen Specialistische afhandeling nasleep klachten, meldingen, ongewone voorvallen Inspelen op signalen (landelijk, regionaal, lokaal) Gedegen analyse van klachtenpatronen In beeld brengen probleembedrijven en probleemgebieden Focus op leefomgeving (voorlichting, dialoog) Informatie-uitwisseling handhavingspartners
Proactief	10 %	50 %
	Aanpak bestuurlijke prioriteiten Extra aspecten in ITV zoals asbest, leegstand Afhandelen van probleemlocaties (extra opdracht wat niet is begroot en wat ten koste gaat van programmatisch toezicht!)	Projectmatige/thematische aanpak bestuurlijke prioriteiten Emissiereductie Mestfraude Samenwerking handhavingspartners (NVWA, politie, OM, PIT) Mestverwerking Gezondheid Illegaliteit / ondermijning / bestuurlijke opsporing Problematiek luchtwassers Verscherpt toezicht (en handhaving) probleemlocaties
Preventief	80 %	30 %
	Uitvoering programmatisch toezicht (taakgericht) Afwerken van controlelijsten aangeleverd door deelnemers Elke 3 jaar alle agrarische bedrijven bezoeken Cross Compliance Structureel toezicht ook bij bedrijven met goed naleefgedrag IPPC Wet Natuurbescherming (PNB)	Uitvoering programmatisch toezicht (risicogericht) Informatie- en risicogericht (output ITV, analyse klachten meldingen etc.) Beduidend minder toezicht bij bedrijven met goed naleefgedrag Cross compliance Lege vergunningen 3 jaar realisatie IPPC Wet Natuurbescherming (PNB)

Meer ruimte voor bestuurlijke prioriteiten

Het toezicht en de handhaving op bestuurlijke prioriteiten (problemen zijn hier wel in beeld) krijgt meer ruimte binnen de uitvoeringspraktijk. Hier kunnen gerichte projecten en thema's worden uitgevoerd die zijn gericht op specifieke, meer op outcome gerichte doelstellingen. Door deze gewijzigde invalshoek komen specifieke bedrijven en activiteiten in beeld die vanuit een taakgerichte benadering onderbelicht zouden blijven. Door voor deze proactieve aanpak bijvoorbeeld 50% van het budget te reserveren komt er ook geen conflict met de realisatie van het preventieve uitvoeringsprogramma.

Adequate reactie op ad hoc zaken

Ten slotte zal toezicht en handhaving ook altijd noodzakelijk blijven voor de aanpak van ad hoc zaken die zich elke dag voordoen. Denk hierbij aan de nasleep van milieuklachten, -meldingen, -signalen en

-calamiteiten (ongewone voorvallen). Door hiervoor een realistisch budget (bijvoorbeeld 20%) te reserveren kunnen specialisten worden vrijgemaakt en opgeleid om hiermee effectief aan de slag te gaan. Ook deze altijd noodzakelijke inzet gaat dan niet meer te koste van geplande projecten en programma's.

Keuzemogelijkheden binnen ROK Milieutoezicht

Naast de verplichting voor de deelnemers van de ODZOB om *regionaal* uitvoeringsbeleid (incl. financiële middelen) voor het basistakenpakket van de ODZOB vast te stellen (art. 7.2, lid 2 Bor), dienen de colleges ook *lokaal* uitvoeringsbeleid vast te stellen voor de *niet-basistaken* (art. 7.2, lid 1 Bor). Deze niet-basistaken vallen onder de zogenaamde 'plustaken' oftewel verzoektaken. Alle gemeenten, m.u.v. Eindhoven, hebben deze verzoektaken nu al gedeeltelijk of geheel aan de ODZOB overgedragen. In 2015 is door de gezamenlijke bestuurders in een provinciale werkconferentie aangegeven dat zij behoefte hebben aan een risicogerichte aanpak die van toepassing kan worden verklaard op de uitvoering van zowel de basis- als de verzoektaken. Het bijgevoegde ROK Milieutoezicht 2018 biedt die mogelijkheid voor gemeenten. Gemeenten die het ROK Milieutoezicht niet van toepassing verklaren voor de verzoektaken dienen er rekening mee te houden dat zij voor deze taken zelf ook nog invulling moeten geven aan de eisen van art. 7.2, lid 1 van het Bor. Als de ODZOB in de bedrijfsvoering steeds rekening moet houden met 21 verschillende wensen en uitgangspunten wordt de uiteindelijke taakuitvoering uiterst inefficiënt. De organisatorische voordelen van een breed opgezette thematische of projectmatige aanpak nemen af. Dit betekent dat ook de uitvoering van verzoektaken door de ODZOB binnen een eenduidige structuur moet plaatsvinden. De gemeenten die besluiten om ook verzoektaken bij de ODZOB onder te brengen zullen daarom het ROK Milieutoezicht van toepassing moeten verklaren voor zowel de basis- als de verzoektaken. Vervolgens kan elke gemeente voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving een keuze maken uit drie opties:

Optie A: Basis (minimale wettelijke verplichting voor alle gemeenten)

- alle bedrijven en activiteiten die tot het basistakenpakket van de ODZOB worden gerekend;

of

Optie B: Basis plus (optioneel)

- alle bedrijven en activiteiten die tot het basistakenpakket van de ODZOB worden gerekend, aangevuld met de bedrijven en activiteiten die weliswaar tot het verzoektakenpakket worden gerekend, maar tegelijkertijd onder een branche vallen waarvan ook basistaakbedrijven onderdeel uitmaken;

of

Optie C: Totaal (optioneel)

- alle bedrijven en activiteiten die zowel tot het basistakenpakket van de ODZOB als tot het verzoektakenpakket worden gerekend.

Toelichting:

Optie A (Basis) is de minimale wettelijke verplichting voor alle gemeenten. In het Bor is bepaald dat de VTH-taken voor de bedrijven en activiteiten die onder de basistaken vallen moeten worden uitgevoerd door de omgevingsdiensten. Gemeenten die hiervoor kiezen dienen voor alle overige bedrijven en activiteiten zelf een uitvoeringsprogramma en -organisatie te organiseren in overeenstemming met de daarop van toepassing verklaarde uitvoeringsbeleid (bij voorkeur dus het ROK).

Optie B (Basis plus) is een insteek met een pragmatisch karakter. Binnen een 9-tal ROK-branches bevinden zich namelijk zowel bedrijven en activiteiten die tot de basistaken als tot de verzoektaken kunnen worden gerekend. Dit zijn: veehouderijen (niet IPPC), transport- en distributiebedrijven, benzinestations zonder LPG, bouwnijverheid en installatietechniek, hout- en meubelindustrie, dienstverlening landbouw, garages en autoherstelbedrijven, zwembaden en uitgeverij en drukkerijen. Een efficiënte en effectieve branchegerichte aanpak is voor deze branches moeilijk realiseerbaar als er steeds onderscheid moet worden gemaakt tussen bedrijven die (formeel) vallen onder de basistaken of verzoektaken. Soms is het onderscheid goed te maken, maar meestal kan dit alleen op basis van een fysieke controle worden bepaald. Binnen de branche veehouderijen (niet IPPC) vallen bijvoorbeeld alleen de melkrundveehouderijen onder de verzoektaken. Voor een professionele, branchegerichte aanpak van de sector (b.v. mestproblematiek) is het echter zeer gewenst om ze daar actief bij te betrekken. Lastiger wordt het binnen de branche hout- en meubelindustrie. Alle bedrijven die in hun productieproces reinigen, coaten en/of lijmen worden gerekend tot de basistaken. Dit onderscheid is op papier nauwelijks te maken en is in de praktijk ook steeds aan wijzigingen onderhevig. Opgemerkt wordt dat de branches transport- en distributiebedrijven, bouwnijverheid en installatietechniek en garages en autoherstelbedrijven voor het grootste deel bestaan uit bedrijven die worden gerekend tot de verzoektaken. Door de relatief grote omvang van deze branches (aantal bedrijven), dragen zij het meest bij aan de noodzakelijke inzet en bijbehorende investering. De werkgroep is echter van mening dat een zo breed mogelijke branchegerichte aanpak voor deze sectoren een grote meerwaarde heeft. De discussie of het daarbij gaat over een basis- of verzoektaak is feitelijk ondergeschikt.

De branche transport- en distributiebedrijven is ingedeeld in de hoogste risico-categorie en een gezamenlijke aanpak met de Veiligheidsregio is daarom gewenst. Veel transportbedrijven zijn ook een belangrijke schakel in de keten van grond, mest, afval- en grondstoffen.

De branche bouwnijverheid en installatietechniek kenmerkt zich door een grote diversiteit: woning- en utiliteitsbouw, wegenbouw, slopen, grondverzet, installatietechniek, schilderbedrijven etc. Het maken van een duidelijk onderscheid tussen basis- en verzoektaken is hier lastig. Een branchegerichte aanpak heeft hier grote voordelen als vergelijkbare bedrijven worden geclusterd.

De branche garages en autoherstelbedrijven kent vele gezichten en je vindt ze letterlijk overal. Er gaan veel (gevaarlijke) afvalstoffen in om. De termen 'illegaliteit' en 'ondermijnende activiteiten' worden steeds vaker in verband gebracht met een deel van deze sector. Een integrale aanpak die is afgestemd met politie en OM levert ook hier een grote meerwaarde.

Het ligt daarom voor de hand om minimaal de verzoektaken die vallen onder deze 'gecombineerde' branches aan het werkprogramma van de ODZOB toe te voegen. Gemeenten die hiervoor kiezen dienen voor alle overige bedrijven en activiteiten zelf een uitvoeringsprogramma en -organisatie te organiseren in overeenstemming met de daarop van toepassing verklaarde uitvoeringsbeleid (bij voorkeur dus het ROK). Dit betreft dan de resterende branches waar alle bedrijven en activiteiten onder de verzoektaken vallen. De meest opvallende en hoogst geprioriteerde branche in deze categorie

betreft de horeca (cafés, discotheken, hotels, restaurants, snackbars, coffeeshops etc.). Toezicht en handhaving op deze branches wordt binnen deze optie dus niet door de ODZOB uitgevoerd.

Optie C (Totaal) is de allesomvattende variant waarbij alle milieurisico's zijn afgedekt in overeenstemming met de regionale probleemanalyse en waarbij de uitvoering van het milieutoezicht en -handhaving bij alle bedrijven en activiteiten (basis- en verzoektaken) wordt neergelegd bij de ODZOB. Gemeenten zijn met deze keuze compleet ontzorgd.

Aanbeveling Dagelijks Bestuur ODZOB (DB)

Het DB heeft in haar vergadering van 1 november 2018 een duidelijke voorkeur uitgesproken voor optie C. Deze optie sluit optimaal aan bij collectieve belangen zoals:

- de realisatie van een level playing field;
- regionale en bovenregionale samenwerking (b.v. Veiligheidsregio, waterschappen, NVWA etc.);
- de aandacht voor landelijke milieuprioriteiten;
- de wettelijke afstemmingsverplichting met de strafrechtpartners (politie, Openbaar Ministerie).

Gemeenten die deze belangen (gedeeltelijk) vanuit een lokale en/of individuele aanpak willen realiseren en zelf de uitvoering van het toezicht op de verzoektaken willen gaan organiseren, lopen een (bestuurlijk) risico dat zij aan effectiviteit en efficiency gaan inboeten.

Financiële onderbouwing ROK Milieutoezicht 2018

Het ROK Milieutoezicht 2018 is de minimale basis voor professioneel milieutoezicht op alle Wabo-inrichtingen binnen onze regio waar zich risico's op de veiligheid en gezondheid van onze burgers kunnen voordoen.

Systematiek op basis van kengetallen en feitelijk inrichtingenbestand

Tijdens de AB-werkconferentie van 5 oktober 2017 is de systematiek voor de berekening van het benodigde budget per gemeente uitgebreid toegelicht. Deze middelen zijn nu (in afstemming met een ambtelijke vertegenwoordiging van de gemeenten) per gemeente berekend op basis van realistische kengetallen en een zo actueel mogelijk inrichtingenbestand per gemeente. Deze kengetallen zijn door de werkgroep¹ bepaald op basis van *expert judgement* en geregistreerde gegevens uit de praktijk. Periodieke monitoring van deze kengetallen is noodzakelijk zodat hierover bestuurlijk kan worden gerapporteerd. De gedefinieerde kengetallen (gemiddelde frequentie en tijdbesteding per inrichting in een branche) bepalen naast de omvang van het inrichtingenbestand en een drietal opslagen (zie verderop in dit voorstel) het totale uitvoeringsbudget. Het budget valt hoger of lager uit als deze kengetallen en/of opslagpercentages naar boven of naar beneden worden bijgesteld. In de derde bijlage is de onderbouwing van de kengetallen weergegeven.

Het budget vormt vervolgens de basis voor het jaarlijks uitvoeringsprogramma waar in de regionale uitvoeringspraktijk niet langer de gemiddelde frequenties en tijdbesteding leidend zullen zijn, maar wel de meest efficiënte en effectieve aanpak om een naleefprobleem aan te pakken en op te lossen (b.v. minder aantallen, maar wel meer diepgang). Het hanteren van gemiddelde frequenties binnen

¹ Hierin zijn vertegenwoordigd de gemeenten Veldhoven, Gemert-Bakel, Best, Helmond, Deurne, Eindhoven, Someren en de Kempengemeenten

een branche maakt het mogelijk om te kunnen differentiëren in de aanpak. Bedrijven die aantoonbaar slecht naleefgedrag vertonen worden veel intensiever geïnspecteerd dan bedrijven die hun zaakjes steeds goed op orde hebben.

Op basis van de bestuurlijke prioriteiten in het ROK Milieutoezicht worden de beschikbaar gestelde middelen ruimer ingezet om bijvoorbeeld thema's als duurzaamheid en illegaliteit vanuit toezicht en handhaving integraal aan te pakken.

In algemene zin nemen de te accepteren risico's toe als de kengetallen naar beneden worden bijgesteld. De diepgang, integraliteit (bredere blik) en intensiteit van het toezicht nemen af. Complexe problemen blijven vaker onder het maaiveld en lopen vaker het risico niet tijdig te worden herkend. De specifieke kennis over de ontwikkelingen bij bedrijven wordt minder met als risico dat er vaker illegale situaties optreden met mogelijk ongewenste effecten. Met de huidige inregeling van de kengetallen is de werkgroep van mening dat er een juiste balans is gevonden tussen de aanvaardbare risico's en daarop in te zetten capaciteit van toezicht en handhaving. Hoewel de huidige inregeling van de kengetallen en percentages nog steeds lager is dan bij overige omgevingsdiensten (in Noord-Brabant en landelijk), vinden we hiermee toch een redelijke aansluiting om ook de onderlinge samenwerking op gezamenlijke speerpunten te kunnen garanderen.

Noodzakelijke opslagen voor aan het ROK gerelateerde (wettelijke) taken

De scope van het ROK Milieutoezicht beperkt zich tot de effectieve en efficiënte uitvoering van preventief milieutoezicht op de Wabo-basistaken. Direct daaraan gerelateerd zijn er al enige tijd discussies gaande om het gehele stelsel van toezicht en handhaving naar een hoger (lees: professioneel) niveau te brengen. Ook het uitvoeren van repressieve handhaving (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk) behoort namelijk voor het overgrote deel tot de kerntaak van de omgevingsdiensten. Het ontbreken van de noodzakelijke opdracht/budget voor deze taken leidt regelmatig tot discussie met de handhavingpartners en de deelnemers als blijkt dat de ODZOB niet snel en adequaat kan optreden in de lijn van de landelijke handhavingstrategie (LHS). In de brede regionale ambitie om de besluitvorming rondom het ROK Milieutoezicht direct ook te benutten om een oplossing te vinden voor dit probleem, sprak het AB van de ODZOB op 5 oktober 2017 de wens uit om in het totale budget ook een voorstel voor een verdeelsleutel op te nemen voor:

1. de uitvoering van de verplichte (repressieve) handhavingstaken in lijn van de landelijke handhavingstrategie, zowel bestuurs- als strafrechtelijk.
2. de uitvoering van noodzakelijke hercontroles n.a.v. preventief toezicht (zit niet in de kengetallen).

Ad 1: de opslag voor de uitvoering van de bestuurs- en strafrechtelijke handhavingstaken is begroot op 20% ten opzichte van de berekende toezichtcapaciteit. Dit is gebaseerd op de feitelijke inzet van de ODZOB ten behoeve van gemeenten die daarvoor vanaf 2017 al een volledig mandaat hebben gegeven en komt ook overeen met de analyse van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (OMWB). Dit betreft een structurele opslag.

Ad 2: de opslag voor het uitvoeren van hercontroles is begroot op 15% ten opzichte van de berekende toezichtcapaciteit. Dit is gebaseerd op eigen ervaringscijfers in 2016 en 2017.

In eerdere voorstellen is ook steeds het grote belang van een zo actueel mogelijk inrichtingenbestand aan de orde geweest. Met een tijdelijke opslag van 10% per jaar, bovenop het budget voor toezicht, zou hierop binnen een periode van 3 jaar een noodzakelijke inhaalslag kunnen plaatsvinden. Omdat het echter niet gaat om een structurele aanpak/investering binnen het ROK Milieutoezicht is het

Dagelijks Bestuur van mening dat de besluitvorming over deze specifieke aanpak beter kan worden gerealiseerd vanuit een separaat voorstel met bijbehorende financiële dekking en onderbouwing. Dit voorstel zal zo snel mogelijk aan het Algemeen Bestuur ODZOB worden aangeboden.

Herijking gemeentelijke bijdragen

Dat het ROK Milieutoezicht 2018 als grondslag voor financiering van het uitvoeringsprogramma van de wettelijke basis- en verzoektaken wordt gebruikt, betekent dat er een herijking van de deelnemersbijdragen plaatsvindt.

De meeste gemeenten zullen hun budget voor toezicht (en handhaving) op basis van deze uitgangspunten structureel moeten verhogen (in vergelijking met de opgaven in de werkprogramma's voor 2018), om aan deze regionale norm te kunnen voldoen.

De noodzakelijke investeringen op basis van de 3 mogelijke opties zijn per gemeente opgenomen in de onderstaande tabel:

Tabel: investering ROK per gemeente op basis van de 3 opties

Gemeente	A: Basis	B: Basis plus	C: Totaal
Asten	€ 128.000	€ 169.000	€ 185.000
Bergeijk	€ 116.000	€ 157.000	€ 179.000
Best	€ 102.000	€ 151.000	€ 192.000
Bladel	€ 139.000	€ 186.000	€ 208.000
Cranendonck	€ 92.000	€ 133.000	€ 153.000
Deurne	€ 200.000	€ 269.000	€ 299.000
Eersel	€ 91.000	€ 129.000	€ 154.000
Eindhoven	€ 146.000	€ -	€ -
Geldrop-Mierlo	€ 41.000	€ 75.000	€ 99.000
Gemert-Bakel	€ 214.000	€ 286.000	€ 324.000
Heeze-Leende	€ 100.000	€ 142.000	€ 162.000
Helmond	€ 108.000	€ 165.000	€ 216.000
Laarbeek	€ 103.000	€ 154.000	€ 184.000
Nuenen	€ 70.000	€ 108.000	€ 123.000
Oirschot	€ 108.000	€ 150.000	€ 169.000
Reusel-De Mierden	€ 96.000	€ 123.000	€ 135.000
Somerem	€ 114.000	€ 167.000	€ 187.000
Son en Breugel	€ 52.000	€ 87.000	€ 114.000
Veldhoven	€ 44.000	€ 77.000	€ 105.000
Waalre	€ 25.000	€ 35.000	€ 43.000
Valkenswaard	€ 83.500	€ 112.000	€ 150.000
	€ 2.172.000	€ 3.021.000	€ 3.527.000

Oorzaken van hogere bijdragen

Op de eerste plaats moet worden vastgesteld dat de ODZOB vanaf de start in 2013 te maken heeft gehad met een groot aantal gemeenten die hun taken (bewust of onbewust) op een minimum niveau heeft ingebracht. In 2013 werd het aantal regionale basistaakbedrijven door de gemeenten begroot op 5539. Inmiddels blijken er dit ruim 2000 meer te zijn, namelijk 7500. Daarnaast biedt het ROK ook

een strategie voor alle milieurelevante bedrijven/inrichtingen die vallen onder de verzoektaken. Dit betreft binnen onze regio nog eens 12000 inrichtingen waar potentiële milieurisico's aanwezig zijn. De kosten voor de uitvoering van toezicht en handhaving op deze inrichtingen is door veel gemeenten vanaf 2013 nauwelijks begroot.

De in 2013 gehanteerde historische kengetallen voor uren (met de 4- en 6-uurscontroles) en frequenties waren toen al de allerlaagste in heel Nederland. Daarnaast was er veel discussie over de omvang van het verplichte (basis)takenpakket, wat er toe heeft geleid dat een deel van de taken van begin af aan op een te laag ambitieniveau door de gemeenten bij de ODZOB is ingebracht. Daarbij komt dat aanvullende basistaken op andere terreinen dan het milieutoezicht op inrichtingen (b.v. asbest, grondstromen) nu weliswaar goed zijn verankerd in wetgeving en uitvoeringsbeleid, maar in veel gevallen zijn bekostigd uit de oorspronkelijke budgetten ten koste van het milieutoezicht en de handhaving op het niveau van bedrijven/inrichtingen.

Aanvullende bestuurlijk geprioriteerde onderwerpen als energie en grondwaterbescherming hebben geleid tot een grotere toezichtlast, maar hebben niet geleid tot een aanpassing van kengetallen en/of budget.

De situatie is ook na 2013 in stand gebleven omdat er nooit sprake was van een uniform uitvoeringskader op basis waarvan kon worden bepaald welke taken minimaal bij de ODZOB moesten worden ingebracht en met welke middelen. Iedere gemeente beoordeelde dit op een eigen manier en stelde daarbij een willekeurig en behoudend budget ter beschikking. Sommige gemeenten voerden bepaalde taken (bijvoorbeeld handhaving) nog in eigen beheer uit. Als we dit combineren met de constatering dat veel inrichtingenbestanden van gemeenten niet actueel bleken te zijn, dan mag de conclusie worden getrokken dat we met het ROK Milieutoezicht 2018 in onze regio een noodzakelijke inhaalslag aan het maken zijn. Voor het eerst is er nu op regionale schaal door professionals van de gemeenten en de ODZOB beoordeeld wat er nu feitelijk aan minimale inzet noodzakelijk is om de risico's voor de leefomgeving te kunnen beheersen. Tegelijkertijd is nu ook een completer en transparanter beeld ontstaan van de inrichtingen die zich in de gemeenten bevinden en tot welke risicoklasse ze behoren. Dit gaan we de komende jaren nog verder verbeteren om vooral illegaliteit en potentiële criminaliteit/ondermijning de kop in te drukken.

Vanaf 1 januari 2018 intensiveren Brabantse gemeenten en de Provincie Noord-Brabant de inspecties van veehouderijen (ITV). Dit betekent dat toezichthouders van de drie Brabantse omgevingsdiensten (ODZOB, OMWB en ODBN) gedurende drie jaar op uniforme wijze gaan controleren of de agrarische bedrijven aan de wet- en regelgeving voldoen. Daarnaast informeren zij agrariërs over asbestverwijdering en energiebesparing. De frequentie en inzet (en dus extra kosten) die dit van gemeenten vraagt komt naadloos overeen met de kengetallen die zijn gekoppeld aan het ROK Milieutoezicht 2018. Voor de agrarische veehouderijen betekent dit dat de kosten voor de uitvoering van ITV door de ODZOB al in het budget voor het ROK Milieutoezicht 2018 zijn verdisconteerd. Bij besluitvorming door de individuele colleges kunnen de daaruit volgende financiële consequenties worden verwerkt in de begroting 2020.

Overzicht totale financiële consequenties

De totale kosten van het ROK Milieutoezicht bedragen:

Optie A (Basis): € 2,2 mln. per jaar.

Optie B: (Basis plus): € 3,0 mln. per jaar, indien alle gemeenten hiervoor zouden kiezen.

Optie C: (Totaal): € 3,5 mln. per jaar, indien alle gemeenten hiervoor zouden kiezen.

Ter vergelijking: in de gezamenlijke opdrachtverstrekking toezichtprogramma's 2018 is voor toezicht & handhaving in totaal (dus voor de basis- én de verzoektaken) € 2,6 mln. opgenomen.

De meeste gemeenten zullen op basis van het ROK Milieutoezicht 2018 en de bijbehorende kengetallen het budget van hun werkprogramma toezicht en handhaving vanaf 2020 moeten verhogen. Voorgesteld wordt om dit (lineair) in 4 jaarlijkse stappen te realiseren met als startpunt de gemeentelijke budgetten uit het werkprogramma 2018. Deze geleidelijke groei is ook voor de ODZOB noodzakelijk om organisatorische aanpassingen (m.n. personeel en werkmethodiek) gefaseerd door te kunnen voeren.

Bij besluitvorming door de individuele colleges kunnen de daaruit volgende financiële consequenties worden verwerkt in de begroting 2020. In de bijlage is het complete overzicht van de investeringen per gemeente opgenomen, inclusief een tweetal opslagen voor het uitvoeren van wettelijke taken die direct voort (kunnen) komen uit het toepassen van preventief milieutoezicht op inrichtingen.

Personele consequenties

De ODZOB zal moeten investeren in een personeelsbestand dat zowel kwantitatief als kwalitatief in staat is om een professionele uitvoering van het ROK Milieutoezicht 2018 te kunnen waarborgen. De beoogde transitie in de werkwijze zal aanvullende eisen stellen aan de expertise die medewerkers van de ODZOB moeten leveren. Het valt te verwachten dat er ook nieuwe medewerkers met specifieke kennis (b.v. informatie-analisten) moeten worden geworven en/of opgeleid. Onderzocht zal worden of het mogelijk is om hierin samen op te trekken met de Brabantse omgevingsdiensten.

Wij stellen u voor

1. de aanpak zoals in het bijgevoegde ROK Milieutoezicht 2018 is opgenomen en de bijbehorende kengetallen als uitgangspunt te nemen voor de berekening van de benodigde jaarlijkse middelen voor de uitvoering van de basis- en verzoektaken toezicht en handhaving door de ODZOB. Het ROK Milieutoezicht 2018 daarmee te definiëren als: een gezamenlijk regionaal kwaliteits- en ambitieniveau voor deze wettelijke taken met als uitgangspunt het AB-besluit van 29 juni 2017 en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
 2. de financiële bijdragen van de deelnemers voor de uitvoering van de *basistaken* toezicht en handhaving, door de ODZOB uitgevoerd, te baseren op het inrichtingenbestand (peildatum 1 september 2018) en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
 3. de financiële bijdragen van de deelnemers voor de uitvoering van de *verzoektaken* toezicht en handhaving, mits door de ODZOB uitgevoerd, te baseren op het inrichtingenbestand (peildatum 1 september 2018) en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
 4. het milieutoezicht en de -handhaving conform het ROK Milieutoezicht 2018 vanaf 1 januari 2020, met bijbehorende budgetten, door de ODZOB te laten uitvoeren op basis van het volgende individuele keuzemodel:
 - A. Basis (minimale verplichting voor alle gemeenten)
- of
- B. Basis plus (optioneel)
- of
- C. Totaal (optioneel)

- Vanwege het collectief belang wordt optie C aanbevolen door het DB ODZOB.
5. de percentages van 15% (hercontroles) en 20% (repressieve handhaving) te rekenen voor de *structurele* opslagen op het gemeentelijke budget voor milieutoezicht en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
 6. in te stemmen met een lineair groeiscenario van 4 jaar ten aanzien van het beschikbaar stellen van het noodzakelijke budget, met een jaarlijkse evaluatie op basis van de voortgaande actualisatie van het gemeentelijke inrichtingenbestand.
 7. de directeur opdracht te geven om uiterlijk 1 juli 2019 met een voorstel te komen over een wijze van verantwoording aan de deelnemers die aansluit bij de opzet van het ROK Milieutoezicht 2018.
 8. de directeur opdracht te geven periodiek de frequenties en kengetallen die nu onderdeel uitmaken van het ROK Milieutoezicht 2018 te monitoren en uiterlijk binnen 2 jaar na aanvang te verantwoorden aan het bestuur.
 9. De directeur opdracht geven met een separaat voorstel te komen voor de actualisatie van het regionaal inrichtingenbestand, met bijbehorende financiële dekking.

Eindhoven, 1 november 2018

Het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant,

M.J. van Schuppen
Voorzitter

J.M.L. Tolsma
secretaris

Bijlage(n):

- Raadsinformatiebrief AB ODZOB d.d. 30 maart 2018
- Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht 2018
- Toelichting inrichtingenbestanden en kengetallen
- Overzicht doorrekening inrichtingenbestanden naar gemeentelijke budgetten, versie 24 oktober 2018

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;

gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
d.d. 1 november 2018;

BESLUIT

1. de aanpak zoals in het bijgevoegde ROK Milieutoezicht 2018 is opgenomen en de bijbehorende kengetallen als uitgangspunt te nemen voor de berekening van de benodigde jaarlijkse middelen voor de uitvoering van de basis- en verzoektaken toezicht en handhaving door de ODZOB. Het ROK Milieutoezicht 2018 daarmee te definiëren als: een gezamenlijk regionaal kwaliteits- en ambitieniveau voor deze wettelijke taken met als uitgangspunt het AB-besluit van 29 juni 2017 en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
2. de financiële bijdragen van de deelnemers voor de uitvoering van de *basistaken* toezicht en handhaving, door de ODZOB uitgevoerd, te baseren op het inrichtingenbestand (peildatum 1 september 2018) en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
3. de financiële bijdragen van de deelnemers voor de uitvoering van de *verzoektaken* toezicht en handhaving, mits door de ODZOB uitgevoerd, te baseren op het inrichtingenbestand (peildatum 1 september 2018) en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
4. het milieutoezicht en de -handhaving conform het ROK Milieutoezicht 2018 vanaf 1 januari 2020, met bijbehorende budgetten, door de ODZOB te laten uitvoeren op basis van het volgende individuele keuzemodel:
 - A. Basis (minimale verplichting voor alle gemeenten)
 - of
 - B. Basis plus (optioneel)
 - of
 - C. Totaal (optioneel)
5. de percentages van 15% (hercontroles) en 20% (repressieve handhaving) te rekenen voor de *structurele* opslagen op het gemeentelijke budget voor milieutoezicht en dit ter besluitvorming aan de colleges voor te leggen.
6. in te stemmen met een lineair groeiscenario van 4 jaar ten aanzien van het beschikbaar stellen van het noodzakelijke budget, met een jaarlijkse evaluatie op basis van de voortgaande actualisatie van het gemeentelijke inrichtingenbestand.
7. de directeur opdracht te geven om uiterlijk 1 juli 2019 met een voorstel te komen over een wijze van verantwoording aan de deelnemers die aansluit bij de opzet van het ROK Milieutoezicht 2018.
8. de directeur opdracht te geven periodiek de frequenties en kengetallen die nu onderdeel uitmaken van het ROK Milieutoezicht 2018 te monitoren en uiterlijk binnen 2 jaar na aanvang te verantwoorden aan het bestuur.
9. de directeur opdracht geven met een separaat voorstel te komen voor de actualisatie van het regionaal inrichtingenbestand, met bijbehorende financiële dekking.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant 22 november 2018,

M.J. van Schuppen
Voorzitter

J.M.L. Tolsma
secretaris