



Bijlage: Tekstvoorstel adviesnota aan de colleges van Burgemeester en Wethouders m.b.t. vaststelling Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht 2018 (ROK Milieutoezicht 2018)

Voorstel

1. In overeenstemming met artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), het ROK Milieutoezicht 2018 toe te passen als regionale strategie voor de uitvoering van uniform Wabo-milieutoezicht op de basistaken door de Omgevingsdienst Zuidooost-Brabant. Tevens de voor de uitvoering noodzakelijke financiële middelen uit tabel 1 hiervoor beschikbaar te stellen.

Aanleiding

Over de ambitie om de problemen binnen het omgevingsrecht steeds meer vanuit een risicogerichte benadering aan te gaan pakken, is al meerdere malen bestuurlijk gesproken.

Op 30 november 2015 heeft op het provinciehuis in Den Bosch de bestuurlijke werkconferentie *Meer veiligheid en gezondheid door risicoregulering* plaatsgevonden. Tijdens deze werkconferentie is door een duidelijke meerderheid van de aanwezige bestuurders onderschreven dat de ontwikkeling naar een meer geharmoniseerde uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving zal bijdragen aan een efficiënte en effectieve taakuitvoering van de gemeenten, provincie en de drie Brabantse omgevingsdiensten. Ook het voor deze werkconferentie uitgenodigde Brabantse bedrijfsleven ondersteunt deze ontwikkeling van harte. Zij streven vooral naar een hogere mate van professioneel en gezamenlijk overheidshandelen, uniforme werkwijzen met een focus op de echte risico's, regionale samenwerking en eerlijke concurrentieverhoudingen (gelijk speelveld) voor alle ondernemers.

De gemeenten die deelnemen aan de ODZOB zijn vervolgens in 2016 gestart met een regionaal project dat in Zuidooost-Brabant moet leiden tot één regionaal uitvoeringsniveau voor het toezicht op de Wabomilieutaken. Een werkgroep met vertegenwoordigers van de gemeenten Deurne, Helmond, Someren, Eindhoven, Veldhoven, Gemert-Bakel, Best, de gezamenlijke Kempengemeenten en de ODZOB heeft in juli 2016 een regionale omgevings- en risicoanalyse opgeleverd. De input voor de omgevingsanalyse is door alle individuele gemeenten geleverd en geeft de lokale prioriteiten weer.

Deze zogenaamde 'probleemanalyse' vormde tijdens een ambtelijke en bestuurlijke werkconferentie in oktober 2016 het uitgangsdokument om te komen tot gezamenlijke (regionale) prioriteiten en doelen. Deze prioriteiten en doelen zijn vervolgens opgenomen en geborgd in het bijgevoegde ROK Milieutoezicht 2018.

Gaandeweg dit zorgvuldige en breed gedragen proces is er ook duidelijkheid gekomen over de wettelijke eisen die hieraan worden gesteld; het Besluit omgevingsrecht (Bor) van 21 april 2017 bepaalt in artikel 7.2 dat de bestuursorganen die deelnemen in een omgevingsdienst o.a. gezamenlijk zorg moeten dragen voor een uniform regionaal uitvoeringsbeleid voor de taken waarvoor de omgevingsdienst aan de lat staat (basistaken). Daarnaast dienen zij individueel ook te beschikken over uitvoeringsbeleid voor de niet-basistaken (plustaken) die zij in eigen beheer of door derden (bijvoorbeeld ODZOB) laten uitvoeren. Reeds in 2015 is door de bestuurders in de werkconferentie aangegeven dat zij behoefte hebben aan een risicogerichte aanpak die voor het toezicht op alle Wabo-inrichtingen kan worden toegepast. Het onderliggende ROK Milieutoezicht 2018 biedt nu die mogelijkheid voor gemeenten.



Besluitvorming in het Algemeen Bestuur ODZOB

Het Algemeen Bestuur van de ODZOB heeft het ROK Milieutoezicht 2018 in haar vergadering van 29 juni 2017 vastgesteld als regionaal uitvoeringsbeleid voor het Wabo-milieutoezicht, binnen het verplichte basistakenpakket van de ODZOB.

De scope van het ROK Milieutoezicht 2018 beperkt zich tot de effectieve en efficiënte uitvoering van preventief milieutoezicht op de Wabo-taken. 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 tillen. Ook het uitvoeren van repressieve handhaving (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk) op de basistaken behoort namelijk tot de kerntaak van de omgevingsdiensten. Het ontbreken van de noodzakelijke opdracht/het budget leidt nog 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 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 een drietal additionele opslagen.

Het Algemeen Bestuur ODZOB heeft vervolgens op 22 februari 2018 ingestemd met het toevoegen van de volgende opslagen op de berekende toezichturen van de basistaken:

- Percentage opslag bestemd voor hercontroles: 15%, voor het uitvoeren van noodzakelijke hercontroles zal de ODZOB geen afzonderlijke opdracht meer nodig hebben.
- Percentage opslag bestemd voor repressieve handhaving: 20%, voor het toepassen van de Landelijke handhavingstrategie (door alle deelnemers ondertekend) zal de ODZOB geen afzonderlijke opdracht meer nodig hebben.
- Percentage opslag bestemd voor actualisatie en beheer inrichtingenbestand: 10%, de ODZOB neemt verantwoordelijkheid voor het verkrijgen en onderhouden van een actueel regionaal inrichtingenbestand en zal daartoe in 2018 een meerjarig voorstel doen.

Vanaf 2019 zal de aldus vastgestelde toezichtstrategie leiden tot financiële consequenties. De vertaling daarvan zal in uw begroting 2019 moeten plaatsvinden.

Beoogd resultaat

Met een zo breed mogelijk toegepaste en uniforme strategie kunnen zowel ODZOB als gemeenten een meer efficiënte en effectieve wijze van toezicht realiseren, waarbij de focus is gericht op risico's in relatie tot naleefgedrag. Op basis van een regionale risico- en omgevingsanalyse is door de deelnemers van de ODZOB nu één regionaal strategisch en operationeel uitvoeringskader voor deze taken vastgesteld. Met dit gezamenlijke uitvoeringskader worden de beschikbare capaciteit en middelen zodanig ingezet dat op regionale schaal en zo optimaal mogelijk kan worden geïnvesteerd in een duurzame, veilige, gezonde en leefbare omgeving voor al onze burgers. De 'maatschappelijke outcome' van milieutoezicht zal steeds beter zichtbaar worden gemaakt voor gemeenten en bestuurders door toezichtsprojecten en resultaten altijd te evalueren en terug te koppelen aan gemeenten en branches. Daarnaast zal binnen de beschikbare budgetten worden geïnvesteerd in een 'slimme' manier van toezicht, waarbij niet meer de aantallen en de uren centraal staan, maar vooral het resultaat van een betere naleving van wet- en regelgeving.

Samenvattend kunnen de ODZOB en haar deelnemers met een gezamenlijke toezichtstrategie voor alle inrichtingen die vallen onder de basistaken een nog veel groter effect met elkaar bereiken:



- Wabo-milieutoezicht risicogericht en informatiegestuurd uitvoeren = **slimmer**
- Uniformering van de uitvoeringspraktijk (ODZOB, gemeenten, provincie) = **efficiënter**
- Betere samenwerking handhavingspartners in de regio (en daarbuiten) = **effectiever**
- Gezamenlijke aanpak op regionale en bovenregionale problemen = **doelgerichter**
- Werken aan een gelijk speelveld voor bedrijven = **eerlijker**
- Breder draagvlak voor (de ontwikkeling van) nieuwe werkwijzen en methoden = **innovatiever**

Financiële gevolgen

Tijdens de AB-werkconferentie van 5 oktober 2017 is de systematiek voor de berekening van het benodigde budget per gemeente uitgebreid toegelicht. Daarbij is ook aangegeven welke stappen worden doorlopen om tot een zo actueel mogelijk inrichtingenbestand per gemeente te komen, om op basis daarvan de benodigde financiële middelen voor uitvoering door de ODZOB te kunnen berekenen. Deze middelen zijn nu dus per gemeente berekend op basis van realistische kengetallen en een zo actueel mogelijk inrichtingenbestand per gemeente. Deze kengetallen zijn door de werkgroep bepaald op basis van expert judgement en ervaringsgegevens. De berekening is uitgevoerd voor de (verplichte) basistaken.

Dat het ROK Milieutoezicht 2018 als grondslag voor financiering van het uitvoeringsprogramma wordt gebruikt, betekent dat er een herijking van de deelnemersbijdragen plaatsvindt. Deze herijking is grotendeels gebaseerd op het feitelijke inrichtingenbestand van de deelnemers. De gedefinieerde kengetallen (gemiddelde frequentie en tijdbesteding per inrichting in een branche) zijn nog wel lager dan bijvoorbeeld die van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant (en overige omgevingsdiensten), maar komen daar nu wel een stuk dichterbij in de buurt.

Desalniettemin zullen de meeste gemeenten 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 dekking op basis van deze werkprogramma's varieert namelijk van 45% tot 182% (zie bijlage).

Waarom wordt dit grote verschil veroorzaakt? 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 basistaakinrichtingen door de gemeenten begroot op 5539. Inmiddels blijken er dit ruim 2000 meer te zijn, namelijk 7543. 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 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 preventieve toezicht. Aanvullende bestuurlijk geprioriteerde onderwerpen als energie en grondwaterbescherming hebben geleid tot een grotere toezichtlast, maar hebben niet geleid tot een aanpassing van het budget.

De situatie is 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 (b.v. handhaving) nog in eigen beheer uit. Als we dit combineren met de constatering dat veel inrichtingenbestanden van



OMGEVINGSDIENST ZUIDOOST-BRABANT

gemeenten niet actueel bleken te zijn, dan mag de conclusie worden getrokken dat we met het ROK Milieutoezicht 2018 in onze regio een belangrijke 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 voldoende 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 inrichtingen betekent dit dat de kosten voor de uitvoering van ITV door de ODZOB al in het budget voor het ROK Milieutoezicht 2018 zijn verdisconteerd.

Het ROK Milieutoezicht 2018 is de basis voor professioneel milieutoezicht op alle Wabo-inrichtingen (basistaken) binnen onze regio waar zich risico's op de veiligheid en gezondheid van onze burgers kunnen voordoen. Dat heeft uiteraard een prijs. In deze prijs zijn nu structureel drie belangrijke (basis)taken opgenomen die onlosmakelijk verbonden zijn met het preventieve toezicht. De uitvoering van hercontroles, het toepassen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke (sanctie)maatregelen en het beheren en actualiseren van het regionale inrichtingenbestand behoren nu tot het totale pakket van toezicht en handhaving op inrichtingen waarvoor de ODZOB een slimme en innovatieve aanpak kan ontwikkelen.

Besluitvorming

Bij besluitvorming door de individuele colleges kunnen de daaruit volgende financiële consequenties worden verwerkt in de begroting 2019. In de vijfde bijlage is het complete overzicht van de investeringen per gemeente opgenomen, inclusief een drietal opslagen (zie paragraaf hieronder) voor het uitvoeren van wettelijke taken die direct voort (kunnen) komen uit het toepassen van preventief milieutoezicht op inrichtingen.

Vanaf 2019 is het benodigde budget per gemeente afhankelijk van het actuele inrichtingenbestand, de bijbehorende risico's en gestelde prioriteiten en de mate van inzet die we met zijn allen als een regionaal (minimum) uitvoeringsniveau beschouwen. Hiervoor zijn door de werkgroep VTH-harmonisatie in 2017 de bijbehorende kengetallen ontwikkeld en voorgelegd aan het AB van oktober 2017. De vertaling hiervan dient vervolgens in de voorjaarsnota's en begrotingen 2019 van de deelnemers zijn beslag te krijgen. De bijdrage die uw gemeente jaarlijks beschikbaar dient te stellen voor toezicht van de Wabo milieutaken kunt u herleiden uit de onderstaande tabel.



Tabel 1: Berekening totale budget ROK Milieutoezicht 2018 gemeente ...

Aantal inrichtingen basistaken (BT)	
ROK budget toezicht BT	
Opslag hercontroles BT (15%)	
Opslag repressieve handhaving BT (20%)	
Opslag beheer inrichtingenbestand BT (10%)	
Totaal budget ROK Milieutoezicht 2018 basistaken	

Kanttekeningen

- Het ROK Milieutoezicht 2018 beschrijft een 'minimum' uitvoeringsniveau waar de gemeenten zich met elkaar aan conformeren. Het blijft voor individuele gemeenten daarnaast altijd mogelijk om bovenop dit niveau extra te investeren in toezicht (b.v. meer projecten of grotere aantallen bedrijven binnen geprogrammeerde projecten). Dit geeft gemeenten de ruimte om invulling te geven aan lokale beleidsdoelen in relatie tot toezicht en handhaving (couleur locale)
- De werkgroep VTH-harmonisatie doet jaarlijks voorstellen voor specifieke projecten die zijn gebaseerd op actuele problemen en/of trends binnen het milieudomein. Bestuurlijke thema's en wensen als bijvoorbeeld duurzaamheid en ondermijning zullen zo hun weg vinden naar de uitvoeringsprogramma's.
- 'Toezicht' uitoefenen kan op heel veel verschillende manieren. De term staat daarom symbool voor alle slimme en gerichte activiteiten die we als overheid kunnen ontplooiën om de mate van naleving van wetten en regels in beeld te krijgen en structureel te verbeteren.
- Naast de verplichting aan 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. U dient er rekening mee te houden dat u deze stap zelf nog moet zetten als u niet besluit om het ROK Milieutoezicht 2018 ook voor deze taken van toepassing te verklaren. De werkgroep VTH-harmonisatie zal, in opdracht van het AB ODZOB, een aanvullende voorstel ter besluitvorming voorleggen met een systematiek voor een efficiënte en slimme uitvoering van het milieutoezicht voor de niet-basistaken op een (bij voorkeur) regionale schaal.
- De werkgroep VTH-harmonisatie blijft verantwoordelijk voor de verdere (door)ontwikkeling van het ROK Milieutoezicht en aanvullend regionaal uitvoeringsbeleid. Voorstellen voor aanpassing van het ROK Milieutoezicht komen van deze werkgroep en zullen via Opdrachtgeversplatform, Dagelijks Bestuur en Algemeen Bestuur van de ODZOB tot besluitvorming komen.