

Vergadering Algemeen Bestuur Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant d.d. 21 november 2019

Agendapunt : 4.c

Vertrouwelijk : Nee

Onderwerp : Rapport taskforce VTH-taken transitie veehouderij

Beslispunten :

1. Kennis te nemen van het advies van de ambtelijke Taskforce 'Meer dan de som der delen', bestaande uit maatregelpakketten en aanbevelingen, en bijbehorende oplegnotitie van de 3 directeuren Omgevingsdiensten in Brabant.
2. Kennis te nemen van het bestuurlijk advies van de Bestuurlijke Taskforce Zorgvuldige veehouderij naar aanleiding van het rapport 'Meer dan de som der delen'.
3. In te stemmen met het volledige maatregelenpakket en de aanbevelingen uit het rapport "Meer dan de som der delen".

Aanleiding

De versnelling van de transitie van de veehouderij in Brabant door de Verordening natuurbescherming en andere vigerende regelgeving (Stoppersregeling, Warme sanering varkenshouderij) stellen de Omgevingsdiensten de komende jaren voor een forse uitdaging, in termen van organisatie, menskracht en geldmiddelen. Deze uitdaging spitst zich vooral toe op het aspect capaciteit. Naast die van kwaliteit, productiviteit, betrouwbaarheid en continuïteit.

Voor de gehele provincie Noord-Brabant heeft een ambtelijke taskforce voor de 3 omgevingsdiensten de opdracht op zich genomen om te verkennen en onderzoeken of door het realiseren van zowel andere werkwijzen als het grondig aanpassen van organisatieprocessen het aantal benodigde extra mensjaren naar beneden toe kan worden bijgesteld. Dit heeft geresulteerd in een ambtelijke rapportage "Meer dan de som der delen" waarin verregaande maatregelen zijn beschreven. De maatregelen hebben enerzijds betrekking op uitvoeringsprocessen neergelegd in maatregelpakket 1, anderzijds op beleidsaspecten die bestuurlijke afweging vergen in maatregelpakketten 2 en 3. Daarbij is het Bestuursakkoord 2019 – 2023 van de provincie, waarin de besluiten van juli 2017 zijn verankerd, als uitgangspunt genomen.

In maatregelpakket 1 zijn optimalisatiemogelijkheden opgenomen die omgevingsdiensten intern direct kunnen gaan doorvoeren zoals investeren in vooroverleg met initiatiefnemers, scheiding tussen

administratieve - en specialistische werkzaamheden en een andere organisatorische invulling met casemanagers.

In maatregelpakket 2 zijn maatregelen uitgewerkt met beleidskeuzes voor de provincie en de gemeenten. Dit pakket voorziet in een meer toetsende rol voor de vergunningverlener. Bedrijven en adviseurs die hun zaken in een beschikkingsformat goed hebben gemotiveerd, kunnen sneller een vergunning krijgen.

In maatregelpakket 3 zijn beleidsmaatregelen opgenomen met een risico-inschatting van een middel en hoog risico. Deze maatregelen leveren stuk voor stuk een substantiële bijdrage aan de jaarlijkse efficiencywinst. De maatregelen hebben wel een mogelijk (geschat) risico voor de omgevingskwaliteit, de juridische aspecten, de financiële aspecten of de beleidsuitgangspunten van de provincie en de gemeenten. Er zijn echter beheersmaatregelen te nemen die de risico's tot een acceptabel niveau kunnen reduceren.

1. De aanvragen om vergunning Wabo globaal toetsen als aannemelijk is dat emissies afnemen en onder de norm ligt → kiezen voor de uitwerking van risicogerichte vergunningverlening.
2. De aanvraag om vergunning Wabo maximaal 1 keer laten aanvullen door aanvrager/adviseur.
3. Agrarische meldingen Activiteitenbesluit niet meer inhoudelijk beoordelen of de gemelde situatie aan de milieuregels voldoet. De milieuvorschriften zijn bekend voor de activiteiten en zijn uitgangspunt voor de toezichthouder.
4. Het ambtshalve actualiseren van best beschikbare technieken (BBT) bij IPPC bedrijven de komende 3 jaar uit te voeren bij voorkomende aanvragen.

De 3 directeurs van de Brabantse omgevingsdiensten hebben het rapport omarmd en in een begeleidende notitie de randvoorwaarden genoemd waarbinnen de maatregelen uitgevoerd kunnen worden. Op 24 oktober jl. heeft de bestuurlijke Taskforce, bestaande uit bestuurders uit de AB's van de 3 omgevingsdiensten (voor onze regio Tonny Meulenstein en Anke van Extel – van Katwijk) het ambtelijke advies besproken en overgenomen.

Toelichting

De belangrijkste ontwikkelingen rondom zorgvuldige veehouderij zou een inzet van de 3 diensten vergen van circa 282.500 uren in de jaren 2020-2022, als er geen maatregelen worden getroffen. In termen van formatieplaatsen spreken we dan over 210 mensjaren, voor de taken die de diensten doen voor de bevoegde gezagen provincie (Wet Natuurbescherming) en gemeenten (Wabo).

Vanuit de reguliere formatie van de 3 omgevingsdiensten is er momenteel circa 108 mensjaren beschikbaar. De versnelling in de transitie en overige (nieuwe) wettelijke taken betekenen een noodzakelijke inzet van circa 102 extra mensjaren in de komende 3 jaren naast de bestaande formatie, bij ongewijzigd voortzetten van werkzaamheden. Verreweg het grootste deel daarvan komt neer op de ODBN omdat die namens de provincie Noord-Brabant de vergunningen Wet natuurbescherming verleent voor de gehele provincie.

De omvorming van de veehouderij leidt niet alleen tot een toename van werkzaamheden bij de omgevingsdiensten. Voor gemeenten zal ook sprake zijn van een toename van werkzaamheden. De extra capaciteit die nodig zal zijn voor procedures in de ruimtelijke ordening, bestemmingsplanwijzigingen, bouwen, gebiedsgerichte aanpak, vrijkomende agrarische bebouwing, advisering ten aanzien van gezondheid door de GGD, etc. is substantieel. De hiervoor benodigde capaciteit is gezien de opdracht buiten de scope van de Taskforce gebleven.

Beoogd effect

Brabant zet in op versnelling van de transitie van de veehouderij. Dit in combinatie met actuele wet- en regelgeving leidt de komende 1-3 jaar tot een piek in VTH-taken en daarmee tot een forse uitdaging in termen van organisatie, bemensing en geldmiddelen. De uitdaging is om enerzijds met maatregelen de benodigde capaciteit te reduceren en daarnaast kwaliteit en continuïteit in dienstverlening te behouden.

De conclusie is dat wanneer de bevoegde gezagen instemmen met de voorgestelde maatregelen, in de periode 2020-2022 het aantal van de extra benodigde mensjaren van 102 terug zou kunnen naar 44 voor geheel Brabant. De organisatorische en procesinhoudelijke maatregelen kunnen direct worden opgepakt door de omgevingsdienst(en). Een deel van de voorgestelde maatregelen vergen beleidsmatige bestuurlijke afweging. Deze leveren een aanzienlijke bijdrage aan de reductie van benodigde capaciteit, maar leiden ook tot risico's voor leefomgeving of anderszins. Met de juiste beheersmaatregelen acht de Taskforce deze risico's aanvaardbaar en verdedigbaar. In deze lijn gaan we er van uit dat de bevoegde gezagen in hun colleges tot gelijke conclusie komen en het Rapport omarmen.

De directeuren wijzen erop dat het implementeren van het voorgestelde maatregelenpakket, een forse extra investering van de omgevingsdiensten zal vergen. Het betreft aanpassing in processen, organisatie, maar (vooral) ook in cultuur, houding en gedrag van medewerkers. Ook zal extra geïnvesteerd moeten worden in de werving en opleiding van nieuwe medewerkers (dit speelt vooral bij de ODBN en minder bij de ODZOB en de OMWB). De kosten gaan in dit geval voor de baten uit. De provincie Noord-Brabant heeft aangegeven bereid te zijn om (een deel van) deze kosten voor haar rekening te nemen. Echter, onder de nadrukkelijke voorwaarde dat de gemeenten het volledige maatregelenpakket omarmen en vaststellen. De omgevingsdiensten zullen hierover nog nadere afspraken moeten maken met de provincie, die uiteindelijk door GS en PS bekrachtigd moeten worden.

Zelfs met deze maatregelpakketten en over te nemen aanbevelingen blijft er een aanzienlijke eigen opgave voor gemeenten in hun eigen specifieke uitvoeringstaken en de deels veranderende afspraken tussen gemeenten en de omgevingsdienst.

Argumenten en onderbouwing

3.1 De maatregelpakketten dragen bij aan procesoptimalisatie van de diensten en vermindering van de benodigde capaciteit.

De Taskforce heeft een groot aantal mogelijke maatregelen beoordeeld en daarbij telkens gekeken naar effectiviteit en naar risico's voor leefomgeving, en eventuele juridische, financiële gevolgen en bestuurlijke risico's. Wanneer sprake is van toename van risico's met doorvoeren van maatregelen dan is ook onderzocht of het treffen van beheersmaatregelen eventuele risico's verminderen of elimineren. Na weging zijn uiteindelijk een 8-tal maatregelen verder uitgewerkt, verdeeld over een 3-tal maatregelpakketten.

Het eerste maatregelpakket bevat maatregelen die de omgevingsdiensten eigenstandig op kunnen pakken en bevatten vooral maatregelen in de bedrijfsvoering en procesoptimalisatie. Maatregelpakketten 2 en 3 vergen beleidsmatige en bestuurlijke keuzes. Deze maatregelen leveren stuk voor stuk een substantiële bijdrage aan de jaarlijkse efficiencywinst. De maatregelen hebben wel een mogelijk (geschat) risico voor de omgevingskwaliteit, de juridische aspecten, de

financiële aspecten of de beleidsuitgangspunten van de provincie en de gemeenten. Er zijn echter beheersmaatregelen te nemen die de risico's tot een acceptabel niveau kunnen reduceren.

Naast de maatregelpakketten zijn een aantal aanbevelingen gedaan die ondersteunend zijn aan de uitvoering van de opgaven zoals de uitwerking van de aanpassingen van de werkprocessen en het invoeren van veranderende werkwijzen bij de omgevingsdienst(en). Ook wordt voorgesteld om de opgaven vooral in gezamenlijkheid te bezien, daarover transparant intern en extern te communiceren. Samenwerking intensiveren met gemeenten en provincie is eveneens een belangrijke factor.

3.2 De maatregelpakketten en aanbevelingen dragen bij vermindering van de opgaven vanuit de transitie van de veehouderij.

Naast inhoudelijke verkenning heeft de ambtelijke taskforce de mogelijkheden ook doorgerekend op (uitvoerings-)realisme. Met het uitvoeringsrealisme als uitgangspunt stelt de Taskforce een aantal maatregelen en aanbevelingen voor.

De conclusie is dat wanneer de bevoegde gezagen instemmen met de voorgestelde (beleids- en uitvoerings-) maatregelen het met een stevige managementinspanning mogelijk zou moeten zijn om in de periode 2020-2022 het aantal van de extra benodigde mensjaar van 102 terug te brengen naar 44 voor geheel Brabant. Dit is een besparing van 58 mensjaren, onder de conditie dat ingestemd wordt met de voorgestelde maatregelen in het bijgaande rapport. Voor geheel Brabant betreft dit 15 fte/jr. voor de komende 3 jaar.

Kanttekening en onderbouwing

3.1 Bewerkstelligen van een overgang van volledigheid naar risicoprioritering voor de leefomgeving.

De agrarische vergunningverlening is tot op heden hoofdzakelijk ingestoken op het maximaal voorkomen van juridische risico's. In de opdracht van de Taskforce is opgenomen dat de maatregelen die mogelijk zouden bijdragen aan efficiency niet alleen op juridisch risico gescoord worden maar ook op het risico voor de leefomgeving, eventueel financieel risico en eventueel bestuurlijk risico. Alle maatregelen die op deze 4 genoemde aspecten een aanvaardbaar risico hebben, zijn uitgewerkt.

Dat betekent dat door het toepassen van sommige maatregelen een efficiency winst kan worden behaald maar dat tegelijkertijd het juridisch risico toeneemt. De praktijk zal moeten laten zien of dit de juiste gedachtenlijn is. Voor agrarisch toezicht wordt sinds de start van het project Intensivering toezicht veehouderijen op deze manier gewerkt en dit past goed bij de huidige ontwikkelingen in de sector. Met de onderbouwing vanuit deze praktijkervaring en de te nemen beheersmaatregelen gaan we er vanuit dat de bevoegde gezagen het Rapport in zijn geheel als een pakket omarmen.

3.2 Uitvoeringsrealisme.

De omvorming naar een duurzame veehouderij vindt plaats in een tijd waarin de laatste ontwikkelingen ten aanzien van beleid, wet- en regelgeving vaak dagkoersen zijn.

Maatschappelijke ontwikkelingen, beschikbaarheid van deskundig personeel, omvormen van werkprocessen en tegelijkertijd de winkel openhouden, dit alles zal een grote inspanning vergen, waarbij op voorhand er geen garanties zijn dat voorgestelde maatregelen volledig tot daadwerkelijke effectuering kunnen komen. Een aantal aandachtspunten zijn hierna aangegeven.

Actuele en nieuwe ontwikkelingen op gebied van wet en regelgeving hebben gevolgen voor de grootte van de opgave.

De berekeningen en daarop gestelde maatregelen zijn opgesteld naar eer en geweten en met de huidige kennis en inzichten (stand per 1 oktober 2019). De diensten nemen de conclusies en aanbevelingen van de ambtelijke taskforce over en nemen die als een inspanningsverplichting op zich. Dat neemt niet weg dat de actuele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de stikstof-problematiek en de daarmee samenhangende effecten voor VTH-werkzaamheden, zeker van invloed zullen zijn op de van de diensten gevraagde capaciteit. Deze effecten zijn op dit moment echter nog niet te berekenen.

Tijdige beschikbaarheid van personeel is van invloed op de uitvoering van taken.

Ten aanzien van het bemensen richt de inspanning zich op het werven van 44 extra mensjaren (oftewel gemiddeld 15 mensjaar voor een periode van 3 jaar), op een zeer gespannen arbeidsmarkt. De extra benodigde personele inzet vraagt een inspanning op de werving van personeel. Overigens zit het zwaartepunt van de werving bij de ODBN (13 mensjaar), en in veel mindere mate bij OMWB en ODZOB (elk 1 mensjaar).

De inspanningen waarvoor de diensten staan vragen een zeer aanzienlijke interne management- en organisatie inspanning en aanvullende financiële middelen.

De inspanning betreft naast het aanpassen en herinrichten van systemen en werkprocessen vooral extra inzet op cultuurverandering en competenties. Dat lukt niet met de thans beschikbare middelen. Voor zowel de werving van (tijdelijk) personeel en noodzakelijk te treffen organisatieveranderingen zijn aanvullende financiële middelen nodig. Hierover zijn de diensten in gesprek met de provincie Noord-Brabant. Omgevingsdienst(en) zullen 2020 dan ook zeker nodig hebben voor die verandering qua tijd maar ook de benodigde middelen zullen beschikbaar gesteld moeten worden. De beoogde 'capaciteits-winst' zal dan ook niet op voorhand volledig ingeboekt kunnen worden.

De beoogde reductie is enkel mogelijk als de gezamenlijke bevoegde gezagen in Noord-Brabant instemmen met maatregelpakketten en aanbevelingen.

De berekening van 44 extra mensjaren is gebaseerd op het uitgangspunt dat de bevoegde gezagen (met elkaar) de voorgestelde maatregelen en aanbevelingen zoals opgenomen in de bijgaande rapportage onverkort overnemen, waarbij telkens per maatregel is aangegeven wat de winst in termen van efficiency en effectiviteit zal zijn.

Ook bij de realisering van de beoogde reductie bij de VTH-taken van de omgevingsdienst(en) blijven er opgaven voor gemeenten voor taken die niet belegd zijn bij de omgevingsdienst, gerelateerd aan de transitie van de veehouderij bijvoorbeeld ten aanzien van ruimtelijke ordening. Voor deze taken moeten gemeenten zelf middelen reserveren in hun begroting.

Nadere concretisering is nodig.

Het instemmen met maatregelen betekent dat de ODZOB de maatregelpakketten en aanbevelingen zal gaan uitwerken in een concreet plan van aanpak voor de regio. In dit plan wordt duidelijk hoe een aantal maatregelen zoals risicoprioritering voor de leefomgeving, niet langer inhoudelijk behandelen van meldingen en aanbevelingen zoals mandatering en verbetering van brondata in de praktijk vorm kunnen krijgen.

Financiën/personeel

De inspanningen waarvoor de diensten staan vragen een zeer aanzienlijke interne management- en organisatie inspanning en aanvullende financiële middelen om de in beeld gebrachte maatregelen daadwerkelijk te kunnen implementeren.

Voor de voorbereiding van de werving van (tijdelijk) personeel, campagnekosten en bemensing van de ambtelijke taskforce is een inschatting gemaakt en is door de 3 diensten een offerte ingediend bij de provincie Noord-Brabant. Voor de ODZOB is naar aanleiding van de offerte een tegemoetkoming van € 131.000,- afgesproken voor 2019.

Voor 2020 worden nog nadere financiële afspraken met de provincie gemaakt voor de extra VTH-taken. Dit betreft enerzijds hun financiële ondersteuning voor de gemeentelijke Wabo-taken, anderzijds een bijdrage voor de noodzakelijk te treffen organisatieveranderingen en -aanpassingen en implementatiekosten.

Wanneer ingestemd wordt met de voorgestelde (beleids- en uitvoerings-)maatregelen dan zou in de periode 2020-2022 het aantal van de extra benodigde mensjaar voor de ODZOB kunnen worden teruggebracht naar gemiddeld 1 mensjaar extra vergunningverlenerscapaciteit. De deelnemers zullen in hun werkprogramma's 2020 e.v. rekening moeten houden met de kosten van extra vergunningaanvragen. Vanaf 2021 (invoering van de Omgevingswet) hebben de bevoegde gezagen ruimere mogelijkheden (dan nu het geval is) om deze kosten via leges-heffing te verhalen op de indieners van de aanvragen.

Vervolg/communicatie

Vervolg

Op korte termijn zullen de 3 omgevingsdiensten starten met de voorbereiding van de uitvoering van maatregelpakketten en aanbevelingen. De uitvoering wordt concreet gemaakt in een plan van aanpak dat wordt voorgelegd aan het DB. Ook zal een raming worden gemaakt van de extra kosten die de diensten moeten maken om de maatregelen uit te werken en binnen de diensten te implementeren. Over de dekking van deze (eenmalige) kosten zullen nadere afspraken worden gemaakt met de provincie.

Communicatie

Vanuit de provincie wordt een ambtelijk-bestuurlijke bijeenkomst voorbereid. Deze is gepland 4 december 2019. Doel van de bijeenkomst is het informeren van alle bevoegde gezagen van Noord-Brabant en het presenteren van het eindrapport, de maatregelpakken en aanbevelingen. Uitnodigingen hiervoor volgen binnenkort via een afzonderlijk traject.

Bijlagen

- Eindrapport ambtelijke Taskforce 'Meer dan de som der delen'
- Oplegnotitie 3 directeuren Omgevingsdiensten in Brabant
- Advies bestuurlijke Taskforce d.d. 24 oktober 2019

Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant;

Gezien voorgaand voorstel van het Dagelijks Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant

BESLUIT

1. Kennis te nemen van het advies van de ambtelijke Taskforce 'Meer dan de som der delen', bestaande uit maatregelpakketten en aanbevelingen, en bijbehorende oplegnotitie van de 3 directeurs Omgevingsdiensten in Brabant.
2. Kennis te nemen van het bestuurlijk advies van de Bestuurlijke Taskforce Zorgvuldige veehouderij naar aanleiding van het rapport 'Meer dan de som der delen'.
3. In te stemmen met het volledige maatregelenpakket en de aanbevelingen uit het rapport "Meer dan de som der delen".

Zo vastgesteld in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant d.d. 21 november 2019.

M.J. van Schuppen
voorzitter

J.M.L. Tolsma
secretaris