

Bijlage Achtergrondinformatie ROK Milieutoezicht

Wat levert werken met het ROK Milieutoezicht ons op?

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 zullen gezamenlijke risico's moeten 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 daar 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 en professioneel regionaal programma 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 gaat, binnen de kaders van dit ROK Milieutoezicht 2018, actief aan de slag om de uitvoering blijvend te innoveren zodat de slagkracht zal toenemen. 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 gedrag aan te passen. Het gaat hierbij o.a. om 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 (toepassingen, processen, arrangementen, uitvoeringsbeleid, convenanten etc.) kunnen nu binnen de context van de ODZOB eenmalig (en dus niet 21 keer bij alle afzonderlijke gemeentes) 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 tijd over blijft 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 waarbij toezichthouders op locatie hun informatie en specifieke bevindingen direct digitaal (en vooral uniform) kunnen vastleggen in registratiesystemen.

Het moet effectiever

Toeziethouders, handhavers maar ook bestuurders staren zich traditioneel nog te veel blind op aantallen controles en handhavingprogramma'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. Een actueel voorbeeld van een 'probleem' waar veel aandacht voor bestaat is de zogenaamde mestfraude. Een zeer complex probleem dat slechts gedeeltelijk vanuit toezicht en handhaving kan worden opgelost. We zullen dus met onze handhavingspartners tijd moeten investeren in een juiste analyse vooraf, passende gereedschappen moeten zoeken of ontwikkelen en een logische en gezamenlijke werkwijze moeten ontwikkelen. 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 handhavingspartners.

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 vervolgtrajecten. Ook dit zijn tijdrovende toezichts- en handhavingstrajecten. Echter, om dat we aan de voorkant een slimme selectie/keuze hebben gemaakt kunnen we (met de beschikbare middelen) op de bedrijven met het hoogste risicoprofiel in combinatie met onvoldoende naleving toch adequaat doorpakken.

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 en effectief 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), indien noodzakelijk met regionale accenten en specifieke activiteiten als de regionale situatie hier expliciet om vraagt en gemotiveerd kan waarom sprake is van een afwijkende situatie.

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.

Samenvattend biedt het ROK Milieutoezicht unieke mogelijkheden om zowel output- als outcome-doelstellingen in de uitvoeringspraktijk te combineren. Een bittere noodzaak om samen met onze handhavingpartners ondermijnende activiteiten aan te kunnen pakken.

Financiële onderbouwing ROK Milieutoezicht 2018

Tijdens de AB-werkconferentie van 5 oktober 2017 is de systematiek voor de berekening van het benodigde budget voor de basistaken 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 van basistaken door de ODZOB te kunnen berekenen. Na het AB ODZOB van 15 maart 2018 zijn deze uitgangspunten nog eens opnieuw beoordeeld en zijn de budgetten opnieuw berekend. Deze middelen zijn nu dus (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. Op 23 augustus 2018 heeft het ambtelijk opdrachtgeversplatform (OGP) alle keuzes van de werkgroep nog eens kritisch beoordeeld. Hieruit zijn enkele goede adviezen gekomen die de werkgroep nog zal verwerken ten behoeve van de definitieve voorstel tot vaststelling in het AB ODZOB van 22 november 2018.

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

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

of lager uit als deze kengetallen en/of opslagpercentages naar boven of naar beneden worden bijgesteld. Het budget vormt vervolgens de basis voor het jaarlijks uitvoeringsprogramma waar in de praktijk niet langer de frequenties en gemiddelde tijdbesteding leidend zullen zijn, maar de meest efficiënte en effectieve aanpak om een naleefprobleem aan te pakken en op te lossen (b.v. minder aantallen, maar wel meer diepgang). Op basis van de bestuurlijke prioritering in het ROK Milieutoezicht worden de beschikbaar gestelde middelen ook ingezet om thema's als duurzaamheid en ondermijning vanuit toezicht en handhaving aan te pakken.

In algemene zin nemen de te accepteren risico's toe als de kengetallen naar beneden worden bijgesteld. De diepgang, de integraliteit (bredere blik) en de 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. Er wordt minder ingezet op preventie en (na verloop van tijd) meer op klachten en incidenten. 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 (minimum) capaciteit van toezicht en handhaving.

Dat het ROK Milieutoezicht 2018 als grondslag voor financiering van het uitvoeringsprogramma van de wettelijke basistaken 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. Daarbij wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de meeste gemeenten in hun werkprogramma 2018 ook middelen hebben opgenomen voor de uitvoering van niet-basistaken. Ook hebben enkele gemeentes in het verleden al de keuze gemaakt voor een structureel hoger uitvoeringsniveau, met bijbehorend budget.

Waardoor 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 op een minimum niveau heeft ingebracht. We hebben nu regionaal veel meer inrichtingen in beeld dan in 2013.

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 in de meeste gevallen niet geleid tot een aanpassing van het budget.

De situatie is in stand gebleven omdat er nooit een toetsing kon plaatsvinden op basis van een uniform (uitvoerings)kader 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 weinig transparant 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 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.

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-milieutaken. 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) op de basistaken behoort namelijk voor het overgrote deel tot de kerntaak van de omgevingsdiensten. Het ontbreken van de noodzakelijke opdracht/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 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. het structureel en programmatisch actualiseren en beheren van een regionaal inrichtingenbestand op basis van proactieve monitoring als onderdeel van de opsporing van illegale (bedrijfs)activiteiten.
3. 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 huidige inzet van de ODZOB ten behoeve van gemeenten die daarvoor vanaf 2017 al een volledig mandaat hebben gegeven.

Ad 2: de opslag voor het actualiseren van het inrichtingenbestand is begroot op 10% ten opzichte van de berekende toezichtcapaciteit. Dit is gebaseerd op ervaringsgegevens van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) die met dit budget ook een structurele werkwijze inclusief tool hebben ontwikkeld. Een door de ODZOB uitgevoerde pilot in opdracht van de gemeente Helmond onderschrijft de noodzaak en de middelen die daarvoor noodzakelijk zijn. Vooralsnog wordt aangenomen dat deze investering gedurende drie opeenvolgende jaren noodzakelijk is om het inrichtingenbestand op orde te krijgen. Daarna zal moeten worden beoordeeld hoe groot de investering moet zijn om het inrichtingenbestand op een adequaat niveau te houden.

Ad 3: 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.