Onderzoek “Verbetering VTH bij milieu-inrichtingen met type C”

1. Inleiding

De gemeente Nijmegen werkt aan is verantwoordelijk voor een veilige en gezonde (fysieke) leefomgeving voor onze inwoners. Dat raakt in grote mate het milieu en de luchtkwaliteit. Recent is er regelmatig gesproken over de luchtkwaliteit in Nijmegen-West en Weurt. Dat gaat onder andere over de uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen door inrichtingen op het industrieterrein, grenzend aan verschillende woonwijken. Concrete cases zijn o.a. de asfaltcentrale APN (onderdeel van Dura Vermeer) en Nijmeegsche IJzergieterij BV.

Voor het realiseren van een veilige en gezonde leefomgeving hebben wij in 2018 ons gemeentelijke beleid vastgelegd op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Naast het voldoen aan wettelijke eisen rond VTH-taken, zorgt dit beleid voor een kader voor de opdracht aan de uitvoerende organisatie Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). Ook schept het duidelijkheid naar burgers, bouwers, bedrijven en de eigen organisatie over wat ze van de gemeente kunnen verwachten in het kader van de VTH taken.

In Nijmegen hebben we in ons VTH-beleid gekozen voor een risicogestuurde aanpak als uitgangspunt. Dit houdt in dat niet elke vergunningaanvraag of melding leidt tot een inspectie en niet elke toezichtsactiviteit tot een handhavingstraject. Het is de verantwoordelijkheid van de bedrijven zelf om aan de milieuregelgeving te voldoen. De overheid moet er op toe te zien dat bedrijven de milieuregelgeving naleven. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in verschillende typen milieu-inrichtingen. Er zijn type A, type B en type C inrichtingen. Deze typering zegt iets over de impact op het milieu. Inrichtingen in type C hebben in potentie een groot effect op de leefomgeving. Inrichtingen als de APN en Nijmeegsche IJzergieterij vallen onder de type C-inrichting.

2. Probleemstelling

In de casus van de asfaltcentrale APN – vallend onder het bevoegd gezag van de gemeente Nijmegen – zijn we verrast door de dynamiek van het procesverloop. Daarnaast is er de casus van de Nijmeegsche IJzergieterij die onder bevoegd gezag van de provincie Gelderland valt. Daardoor is er een beeld ontstaan dat we beter in control moeten zijn bij het realiseren van een veilige en gezonde leefomgeving voor onze inwoners. Het leidt tot de vraag hoe het VTH-beleidskader, het proces van opdrachtverlening en -verantwoording, de beschikbare middelen, de uitvoering en de governance zich tot elkaar verstaan en functioneren. Mede in relatie tot de verschillende bevoegde gezagen van de gemeente Nijmegen, gemeente Beuningen en provincie Gelderland. Uiteindelijk gaat het niet om de twee specifieke cases, maar om het totaal voor de inwoners van onze stad (en omliggende gebieden).

We willen lessen trekken naar de toekomst. Het bestuur van zowel de gemeente Nijmegen als de ODRN willen door ontwikkelen en waar nodig of gewenst verbeteringen aanbrengen in de werkprocessen en governance. Een analyse hierop moet inzicht geven in welke concrete stappen gezet kunnen worden om vanuit de betrokken partijen verder in control te komen en het proces van VTH waar nodig te verbeteren.

3. Opdracht

1. Onderzoek wat in de keten van vergunningsverlening, toezichthouden en handhavingsbeleid georganiseerd moet worden om de beleidsrealisatie te verbeteren, waarbij tijdige en adequate (bij)sturing mogelijk is. In het onderzoek moeten om te beginnen uitspraken worden gedaan welke stappen nodig zijn om ervoor te zorgen dat emissies van type C-inrichtingen binnen de normen blijven.
2. Geef daarbij uitgewerkte adviezen per actor. Dit zonder te theoretiseren. We zijn op zoek naar aanbevelingen die (direct) pragmatisch, toepasbaar en hanteerbaar zijn binnen de bestaande (wettelijke) mogelijkheden tussen de gemeente Nijmegen en de ODRN.

Het onderzoeksbureau wordt gevraagd om een passende onderzoeksvorm voor te stellen in haar plan van aanpak.

4. Deelvragen

- Is er aanleiding om de eerder geformuleerde probleemstelling en/of de onderzoeksvraag aan te passen op basis van een eerste verkenning door het onderzoeksbureau? Zo ja, dan ontvangen we daarvoor graag een advies.
- Geeft het afgesproken (beleids)kader uit 2018 voldoende helderheid, eenduidigheid en houvast? Zo nee, welke verbeteringen worden er voorgesteld?
- Wat waren de uitgangspunten bij de oprichting van de ODRN, de totstandkoming van de dienstverleningsovereenkomst (DVO), andere relevante documenten en aanvullende afspraken? Hoe verstaan die zich tot het geformuleerde beleid en zijn deze uitgangspunten en aanvullende afspraken nu nog reëel c.q. actueel?
- Zijn de ingerichte processen een afspiegeling van het geformuleerde beleid, zijn deze ook navolgbaar en hanteerbaar? Zo nee, welke voorstellen zijn er ter verbetering?
- Is de governance op orde ofwel is het totaal van rollen en taken in de keten dusdanig helder en in samenhang dat er sturing is en/of verantwoordelijkheid hiervoor kan worden genomen? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?
- Is de gemeente voldoende toegerust (met expertise en formatie) om haar rol van gesprekpartner en opdrachtgever richting de ODRN waar te maken? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?
- Is de ODRN voldoende toegerust (met expertise en formatie) om haar rol van gesprekpartner en opdrachtnemer richting betrokken partijen waar de te maken? Zo nee, welke verbeteringen worden voorgesteld?
- Elementen van bedrijfsvoering dienen betrokken te worden in de analyse. Mogelijk kan een benchmark leiden tot extra inzichten? Als het gewenst is om hier gebruik van te maken, dan treden we daar graag vooraf over in overleg.
- We ontvangen graag voorstellen over welk onderscheid er kan worden gemaakt in de geformuleerde aanbevelingen tussen wat politiek, bestuurlijk aandacht behoeft en wat ambtelijk.
- Kom met een advies hoe om te gaan in regionaal verband (m.b.t vigerend VTH-beleid) met de samenwerking tussen de verschillende bevoegde gezagen (bijvoorbeeld gemeente Beuningen en de Provincie Gelderland).
- In 2022 volgt een gemeenschappelijk regionaal VTH-beleid (onder meer naar aanleiding van de komst van de omgevingswet). Dit is nieuw ten opzichte van de bestaande situatie waarin iedere gemeente eigen VTH-beleid had. Hoe kunnen de opgedane bevindingen – conform punt 2 van de opdracht – vertaald worden in het toekomstig beleid?
- Heb bij het verstrekken van advies en aanbevelingen oog voor eventuele bijbehorende risico's en (beheers)maatregelen.

5. Scope

Proces

De (werking van de) keten van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieudoelen en –wetgeving vormt de basis van het onderzoek.

Emissie

Bij de uitvoering van de VTH-taken richt de ODRN zich op de emissie: de uitstoot van stoffen uit de bron (een bedrijf, ofwel inrichting). Het gaat hierbij niet om zogenaamde immissie: de kwaliteit van de lucht op leefniveau. De immissie valt buiten de scope van het onderzoek, aangezien het doel van dit onderzoek is om de werkprocessen en de governance te verbeteren bij de uitvoering van de VTH-taken bij milieu-inrichtingen type C.

Luchtkwaliteit én geur

Als we het hebben over luchtkwaliteit gaat het vaak over het meten van concentraties specifieke stoffen in de lucht. Dit kan leiden tot gezondheidsklachten. Maar ook geur – ongeacht aard en hoeveelheid van de emissie – kan leiden tot (gezondheids)klachten. Geur valt daarom binnen de scope van het onderzoek.

Type inrichtingen

Het VTH-beleid van de gemeente Nijmegen kent een risicogestuurde aanpak. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar type inrichting in een classificering van A t/m C. Dit onderzoek richt zich op "type C". Dit zijn inrichtingen die in potentie een groot effect kunnen hebben op de leefomgeving.

De gemeente Nijmegen is niet voor alle inrichtingen type C bevoegd gezag. Een aantal inrichtingen valt onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Het heeft de voorkeur om in het onderzoek ook te beoordelen of er voor deze inrichtingen voldoende waarborgen zijn ingebouwd in de werkprocessen, die erop toezien dat we in gezamenlijkheid opereren en voldoende in control zijn in het belang van een veilige en gezonde leefomgeving . Hiervoor moet afstemming worden gezocht met de provincie Gelderland.

Daarnaast geldt dat emissies en geur zich niet houden aan de gemeentegrenzen. Het heeft de voorkeur om ook inrichtingen die net buiten de gemeentegrens vallen, maar die wel van invloed zijn op de luchtkwaliteit in Nijmegen mee te nemen in dit onderzoek. Hiervoor dient voorafgaand aan het onderzoek afstemming te worden gezocht met de gemeente op wiens grondgebied de inrichting staat en het bevoegde gezag.

Actoren

Al die actoren die een rol spelen in de keten van vergunningsverlening, toezicht en handhaving voor de type C-inrichtingen die onder bevoegdheid van de gemeente Nijmegen vallen.
Dat zijn tenminste de gemeente Nijmegen en de ODRN.

De governance heeft betrekking op de samenwerking met c.q. tussen deze partijen, waarbij vervolgens per partij een verbijzondering (van de meest relevante) rollen kan plaatsvinden inclusief een onderscheid naar bestuurlijke en ambtelijke rollen (en hun onderlinge interactie).

De inrichtingen die onderwerp zijn van het onderzoek vallen in de categorie ‘inrichtingen type C’ en onder het regime van het bevoegd gezag gemeente Nijmegen De betreffende inrichtingen en hieraan gerelateerde dossiers zijn in deze opdracht geen onderwerp van onderzoek (casuïstiek), wel mogen op procesniveau en in samenwerking afhankelijkheden, kwetsbaarheden en opvallende zaken worden benoemd.

Onderzoeksperiode:

De onderzoeksperiode betreft de periode vanaf 1-1-2018 t/m datum start onderzoeksopdracht. Dit is gebaseerd op het moment dat het gemeentelijk VTH-beleid is vastgelegd in beleidsregels. Aanvullend daarop verzoeken we het onderzoeksbureau om de uitgangspunten bij de oprichting van de ODRN, de totstandkoming van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) en andere relevante documenten en aanvullende afspraken te betrekken.

NB:
- De adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Commissie van Aartsen) geeft advies over de mogelijkheden om milieuvergunningverlening, -toezicht en -handhaving in Nederland te verbeteren. Betrek waar logisch en zinvol de analyse in de aanbevelingen.
- De resultaten van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid worden verwacht in de zomer van 2022.

6. Organisatie

Opdrachtgever

Het college van B&W van de gemeente Nijmegen is formeel opdrachtgever, waarbij de portefeuillehouder Duurzaamheid gemandateerd opdrachtgever is. Het college van B&W van de gemeente Nijmegen voert het opdrachtgeverschap samen in nauwe afstemming en aansluiting met het Dagelijks Bestuur van de ODRN uit.

Klankbordgroep

De klankbordgroep – die het onderzoeksbureau kan inzetten - bestaat uit een later te bepalen (ambtelijke) vertegenwoordiging van de gemeente Nijmegen en de ODRN.

Eventueel kunnen we externe deskundigen betrekken bij het onderzoek. In een later stadium bepalen we of we dit doen, wie dat zijn en hoe te betrekken.

Draagvlak en informeren

Om draagvlak voor het onderzoek te creëren, is het informeren over de onderzoeksopzet belangrijk. Het gaat in dit stadium om:
- Het Algemeen Bestuur van de ODRN. Het Algemeen Bestuur van de ODRN wordt geïnformeerd door de directeur van de ODRN namens het Dagelijks Bestuur.

- De gemeenteraad van Nijmegen wordt bij gelegenheid (mondeling of schriftelijk) geïnformeerd door de portefeuillehouder Duurzaamheid namens het college van B&W.

Stakeholders

- Hieronder een aantal stakeholders, waarbij geldt dat deze lijst niet uitputtend is.
- Gemeente Nijmegen (Raad/ College / Directie / Concernmanager / Opdrachtgever / Accountmanager / Coördinator),
- ODRN (DB / AB / Directie / MT/ accountmanagement/bedrijfsvoering),
- Afhankelijk van nog te maken afspraken: Provincie Gelderland, gemeente Beuningen.
- Betrokken type c-inrichtingen
- Inwoners van omliggende woonwijken

7. Tijdspad

Het onderzoek start zo snel als mogelijk. Het onderzoeksbureau wordt gevraagd om in haar offerte inzicht te geven in de planning. We verwachten een planning die enerzijds realistisch en zorgvuldig is, maar tegelijkertijd recht doet aan de urgentie van het vraagstuk. We hebben er als gemeente baat bij om zo snel mogelijk de resultaten te kunnen vertalen naar onze gezamenlijke werkpraktijk.

8. Financiën

De opdracht wordt uitgezet door bij meerdere bureaus een offerte te vragen, evt. op basis van een beknopte marktconsultatie. Het beschikbare budget is maximaal € 50.000 . De opdracht kan worden gedekt uit het programma openbare ruimte taakveld milieubeheer.