

Raadsvergadering d.d. 31 januari 2019

Aan de raad,

Onderwerp

Regionaal Operationeel Kader (ROK).

Beslispunten

Voor de uitvoering van het ROK (variant C), de extra benodigde financiële middelen beschikbaar stellen bij de behandeling van de kadernota 2020 voor de periode 2020-2023.

Samenvatting

Een meer geharmoniseerde uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving moet leiden tot een efficiëntere en effectievere taakuitvoering van de gemeenten, provincie en de drie Brabantse omgevingsdiensten en een gelijk speelveld voor alle ondernemers en een betere naleving van wet- en regelgeving. Hiertoe is het Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht opgesteld. Gemeenten hebben daarbij de keuze uit drie uitvoeringsopties.

Aanleiding

Over de ambitie om de problemen binnen het omgevingsrecht steeds meer vanuit een risicogerichte benadering aan te gaan pakken, wordt al sinds de oprichting van de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant (ODZOB) bestuurlijk gesproken. Een en ander heeft geleid tot een Regionaal Operationeel Kader dat thans voorligt. 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 en een gelijk speelveld voor alle ondernemers.

Beoogd effect en/of resultaat

Een meer geharmoniseerde uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving met als gevolg een efficiëntere en effectievere taakuitvoering van de gemeenten, provincie en de drie Brabantse omgevingsdiensten en een gelijk speelveld voor alle ondernemers. Een en andere moet leiden tot een betere naleving van wet- en regelgeving.

Argumenten

Het ROK Milieutoezicht 2018 biedt voor elke gemeente de mogelijkheid om het uitvoeringsbeleid binnen het domein van het Wabo-milieutoezicht (basis- en verzoektaken) conform het Besluit omgevingsrecht (Bor) in één keer goed te regelen. 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 ontwikkeld. 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 toezichtprojecten en resultaten altijd te evalueren en terug te koppelen aan gemeenten en branches. Daarnaast zal worden geïnvesteerd op 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.

Keuzeopties

Elke gemeente is minimaal verplicht om de basistaken door de ODZOB uit te laten voeren. Bijna alle gemeenten binnen onze regio hebben ook nu al de verzoektaken gedeeltelijk of geheel aan de ODZOB overgedragen. Voor een efficiënte uitvoering van het toezicht en de handhaving door de ODZOB, binnen het ROK Milieutoezicht 2018, wordt elke gemeente nu gevraagd een keuze te maken uit drie opties:

Optie A: Basis (minimale wettelijke verplichting voor alle gemeenten). Deze optie 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 in hun collegevoorstel aan te geven hoe zij voor alle overige bedrijven en activiteiten zelf een uitvoeringsprogramma en -organisatie gaan organiseren/inrichten in overeenstemming met de daarop van toepassing verklaarde uitvoeringsbeleid (bij voorkeur dus het ROK).

Optie B: Basis plus (optioneel). 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. 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 in hun collegevoorstel aan te geven hoe zij voor alle overige bedrijven en activiteiten zelf een uitvoeringsprogramma en -organisatie gaan organiseren/inrichten 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: Dit betreft een 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. Het dagelijks bestuur (DB) van de ODZOB beveelt deze optie aan bij alle gemeenten. Vanuit een collectief en regionaal belang heeft dit een positieve uitwerking op:

- het realiseren van een level playing field;

- het vormgeven van bovenregionale samenwerking;
- het inspelen op landelijke milieuprioriteiten;
- de wettelijke afstemmingsverplichting met de strafrechtpartners etc.

De goedkoopste variant A is in werkelijkheid niet zo goedkoop. Laarbeek beschikt als gevolg van overdracht naar de ODZOB in 2013 en een personele bezuiniging van € 60.000 in 2016 niet meer over een medewerker met kennis van milieuzaken. Dit zou indien voor optie A wordt gekozen betekenen, dat hiervoor een medewerker moet worden aangetrokken of ingehuurd. Los van het feit dat een en andere de integraliteit niet ten goed komt betekent dit dat er binnen de organisatie een kwetsbare, solitaire functie wordt gecreëerd. Daarnaast moet Laarbeek voor alle overige bedrijven en activiteiten zelf een uitvoeringsprogramma gaan inrichten. Een uitvoeringsprogramma dat aan de kwaliteitscriteria van het Besluit omgevingsrecht moet voldoen. Door het Interbestuurlijk Toezicht wordt hier stringent op toegezien.

De toename van de kosten heeft enerzijds te maken met het feit dat wordt gekozen voor een uniforme risico gestuurde aanpak, anderzijds is er ook sprake van een toename van kosten als gevolg van een uitbreiding van basistaken. Wat betreft die basistaken heeft de gemeente geen keuze, die komen verplicht aan de omgevingsdienst toe.

Indien wordt uitgegaan van optie C, de meest uitgebreide en ontzorgende optie zijn de kosten € 184.000,- per jaar. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het feit dat in het werkprogramma 2019 reeds een bedrag is opgenomen van € 127.000,- voor handhaving en toezicht met betrekking tot de basistaken. De feitelijke toename van de kosten voor Laarbeek met betrekking tot het ROK bedraagt daarmee € 57.000,-. De verwachting is dat een verdere actualisatie van het huidige bedrijvenbestand er toe zal gaan leiden dat het aantal bedrijven waarvan dient te worden uitgegaan zal afnemen. Ook zal een verdergaande uniformering mogelijkheden bieden om op termijn de kosten te verminderen (of minder meerkosten).

Kanttelingen o.a. financiële, juridische, communicatieve en veiligheidsaspecten

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 (peildatum 1 september 2018). De voor de doorrekening gedefinieerde kengetallen (gemiddelde frequentie en tijdbesteding per inrichting in een branche) zijn door een ambtelijke werkgroep bepaald op basis van *expert judgement* en geregistreerde gegevens uit de praktijk. Deze zijn vervolgens vastgesteld door het AB ODZOB. De uitkomst is dat 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 reële norm te kunnen voldoen.

Naast de uitvoering van het milieutoezicht behoort ook de uitvoering van repressieve handhaving (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk) voor het overgrote deel tot de kern-/basistaak van de omgevingsdiensten. Het ontbreken van een structurele gemeentelijke

opdracht en bijbehorend budget leidt regelmatig tot discussie 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 2018 direct ook te benutten om een oplossing te vinden voor dit probleem, sprak het AB ODZOB op 5 oktober 2017 de wens uit om in het totale budget ook een voorstel voor een verdeelsleutel op te nemen voor een tweetal additionele opslagen.

Het algemeen bestuur ODZOB heeft ingestemd met het toevoegen van de volgende opslagen op de noodzakelijke inzet op milieutoezicht:

- **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. Vanaf 2020 zal de aldus vastgestelde toezichtstrategie leiden tot financiële consequenties. De bijdrage die de gemeente jaarlijks beschikbaar dient te stellen voor toezicht en handhaving van de Wabo-milieutaken is voor Laarbeek uitgaande van de opties A, B en C respectievelijk € 103.000, € 154.000 en € 184.000.

De bedragen zullen jaarlijks worden aangepast op basis van geactualiseerde inrichtingenbestanden. De frequenties en kengetallen die nu onderdeel uitmaken van het ROK Milieutoezicht 2018 worden uiterlijk binnen 2 jaar na aanvang gemonitord en verantwoord aan het bestuur. Vanaf 2020 is het benodigde budget per gemeente daarmee 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. De vertaling hiervan dient vervolgens in de voorjaarsnota's en begrotingen 2020 van de deelnemers zijn beslag te krijgen. De gemeenten die vooralsnog niet aan de norm van het ROK Milieutoezicht 2018 – en daarmee het professioneel aanvaardbaar minimum – voldoen, dienen in een periode van 4 jaar (2020-2023) fasegewijs (25% per jaar) toe te groeien naar het niveau van het ROK Milieutoezicht 2018.

Vanaf de start in 2013 hebben een groot aantal gemeenten hun taken (bewust of onbewust) op een minimum niveau heeft ingebracht bij de omgevingsdienst. De gehanteerde historische kengetallen voor uren en frequenties (uit de tijd van de SRE Milieudienst) 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 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 hoger 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 behouden budget ter beschikking. Sommige gemeenten voerden bepaalde taken (b.v. handhaving) nog in eigen beheer uit.

Op basis van optie C dient jaarlijks een bedrag van € 184.000,- beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van het Regionaal Operationeel kader. In het werkprogramma 2019 heeft Laarbeek reeds een bedrag opgenomen van € 127.000,- ten behoeve van toezicht en handhaving. De feitelijke toename van kosten bedraagt daarmee € 57.000,-. De invoering van het ROK gaat in vanaf 1 januari 2020. Daarbij is de afspraak gemaakt, dat de toename van de kosten in een periode van vier jaar wordt opgebouwd. Dit betekent, dat er vanaf het jaar 2020 tot en met 2023 jaarlijks € 14.250,- extra beschikbaar gesteld moet worden ten behoeve van het ROK.

Vervolgstappen

De omgevingsdienst dient uiterlijk 15 februari 2019 te worden geïnformeerd over de keuze die Laarbeek heeft gemaakt met betrekking tot de uitvoeringsvariant van het ROK.

Bijlagen (meegezonden stuk(ken), ter inzage gelegde stukken)

Regionaal Operationeel Kader Milieutoezicht 2018.

Voorstel van college van burgemeester en wethouders van Laarbeek d.d. 18 december 2018

1. Het ROK Milieutoezicht 2018 vast te stellen en toe te passen als (regionale) strategie voor de uitvoering van uniform Wabo milieutoezicht en –handhaving in overeenstemming met artikel 7.2 van het Besluit omgevingsrecht (Bor).
2. Vanaf 1 januari 2020 milieutoezicht en –handhaving uit te laten voeren door de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant overeenkomstig optie C.
3. De raad te verzoeken de extra benodigde financiële middelen voor de uitvoering van het ROK voor de periode 2020-2023 beschikbaar te stellen, te verwerken bij het opstellen van de kadernota 2020.

Namens het college van burgemeester en wethouders,
de gemeentesecretaris van Laarbeek, de burgemeester van Laarbeek,



M.J.M. Meertens



F.L.J. van der Meijden.