

UITVOERINGS- BELEIDSPLAN VTH 2019-2022

DOELGERICHT INNOVEREN,
FOCUS OP EFFECT



START

INHOUD

INHOUD	2	6 GEDOOGSTRATEGIE	15
1 INLEIDING	3	7 KWALITEITSBORGING	16
1.1 Doelgericht innoveren, focus op effect	3	7.1 Borging van de werkwijze	16
1.2 Beleidsuitgangspunten VTH-taken	3	7.2 Monitoring van de voortgang	17
1.3 Uitvoering binnen bestaande kaders	4		
2 UITVOERING EN BELEID	5	8 BUDGETTEREN	18
2.1 Sluitende beleidscyclus	5	8.1 Inleiding	18
2.2 Kwaliteitscriteria	5	8.2 Uitgangspunten budgetsystematiek	18
2.3 Transparantie	6	8.3 De budgetteringssystematiek op hoofdlijnen	19
		8.4 Afspraken	21
3 VERGUNNINGVERLENING	7	9 BODEM	22
3.1 Uitgangspunten Wabo-vergunningverlening	7	9.1 Bodemsanering	22
3.2 Startnotitie vergunning	7	9.2 Bodembescherming	23
3.3 Actualisatieprogramma vergunningen	8		
3.4 Vernieuwen instrumentarium vergunningverlening	9	10 BIJLAGEN	25
4 EFFECTIEF TOEZICHT	10		
4.1 Uitgangspunten voor het toezicht	10		
4.2 Toezichtstrategie	11		
4.3 Nadere uitwerking toezichtstrategie in brancheplannen	11		
4.4 Samenwerking	11		
5 CONSEQUENTE, VOORTVARENDE EN INNOVATIEVE HANDHAVING	12		
5.1 Uitgangspunten Sanctiestrategie	12		
5.2 Besluitvorming en reviews	13		
5.3 Innovatie sanctie-instrumentarium	14		

1 INLEIDING

1.1 DOELGERICHT INNOVEREN, FOCUS OP EFFECT

De DCMR wil zijn vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna VTH-taken) verder ontwikkelen. Daarbij ligt een accent op innovatie en is er nog meer aandacht voor het effect van ons werk. Dit Uitvoeringsbeleidsplan VTH 2019-2022 beschrijft daarvoor de kaders.

De aanleiding voor het opstellen van een nieuw Uitvoeringsbeleidsplan is drieledig:

- De behoefte de inzichten en ervaringen vanuit de uitvoeringspraktijk in de afgelopen jaren vast te leggen in een aanpassing van het uitvoeringsbeleid.
- Veranderingen in de wettelijk eisen die gesteld worden aan de uitvoering van de VTH-taken, in het bijzonder zoals vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht en de Ministeriele regeling Omgevingsrecht.
- Veranderingen in de beleidsprioriteiten van participanten, met name op Provinciaal niveau.

Het Uitvoeringsbeleidsplan maakt inzichtelijk wat de uitgangspunten, hoofdlijnen en prioriteiten zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet bodembescherming (Wbb) en het Besluit bodemkwaliteit, (Bbk) vormen hiervoor de basis. Het Uitvoeringsplan bouwt voort op uitgangspunten van het Uitvoeringsplan VTH 2014-2017.

1.2 BELEIDSUITGANGSPUNTEN VTH-TAKEN

Bij de uitvoering van taken hanteert de DCMR de volgende beleidsuitgangspunten:

VERANTWOORDELIJKHEID EN VERTROUWEN

Veiligheid en milieu zijn primair de verantwoordelijkheid van bedrijven. Vertrouwen is niet vanzelfsprekend, maar moet verdiend worden, en blijken uit adequate naleving van regels.

STUREN OP EFFECT

We zetten onze instrumenten gericht en effectief in waar de risico's het grootst zijn. In het toezicht maken we gebruik van een doordachte mix aan instrumenten, en betrekken daarbij onze ketenpartners. Bij het verlenen van vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van het beleid van de participant.



CONSEQUENTE EN VOORTVARENDE HANDHAVING

Handhaving vindt plaats op strikte en consequente wijze, volgens de vastgestelde sanctiestrategie. De inzet van handhavingsinstrumenten wordt waar nodig afgestemd met andere inspectiediensten.

ACTUELE VERGUNNINGEN

Vergunningen van bedrijven moeten actueel en handhaafbaar zijn. Nieuwe wetgeving en richtlijnen worden uiterlijk binnen 4 jaar na van kracht worden verankerd in de vergunning. Incidenten kunnen aanleiding zijn om een vergunning versneld te actualiseren

PROFESSIONEEL

DCMR voldoet aan de in het Besluit Omgevingsrecht vastgestelde kwaliteitscriteria, baseert zich bij de uitvoering van taken op "state of the art" kennis, en voldoet aan de verordeningen die door participanten zijn vastgesteld aan kwaliteit.

TRANSPARANTIE

We communiceren met alle belanghebbenden op een toegankelijke manier over de uitvoering van onze taken en over initiatieven en ontwikkelingen die mogelijk effect hebben op de woon- en werkomgeving van

mensen. De organisatie kent een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus, die de resultaten van onze werkzaamheden inzichtelijk maakt.

Dit document beschrijft de vertaling van deze uitgangspunten naar uitvoeringsbeleid voor de VTH-taken in de periode 2019-2022. Daarbij ligt een accent op innovatie en focus op het effect van ons werk.

1.3 UITVOERING BINNEN BESTAANDE KADERS

Participanten hebben beleidsplannen opgesteld die richtinggevend zijn voor de uitvoering van VTH-taken door DCMR. Voorbeelden van dergelijke beleidsplannen zijn de Nota VTH van de provincie Zuid-Holland, het Handhavingbeleidsplan Omgevingsrecht van de gemeente Rotterdam, en het gezamenlijke handhavingbeleidsplan van de gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. Deze plannen zijn richtinggevend en kader stellend geweest voor het voorliggende Uitvoeringsbeleidsplan.

Bij de uitvoering van VTH-taken is de inhoudelijke aanpak sterk verbonden met de beschikbare capaciteit, prioriteitstelling en de kwaliteitseisen waaraan de uitvoering moet voldoen. Daarom komt in dit document ook de wijze van budgettering en prioriteitstelling aan de orde. De methodiek van budgettering is beter afgestemd op de risico's in de branches of bij de installaties, het geconstateerde naleefgedrag en de prioriteiten van de participanten, dan in het vorige Uitvoeringsplan. Ook komt in dit document aan de orde hoe DCMR werkt aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en de borging daarvan. Zo ontstaat een samenhangend plan dat voor de komende vier jaar vastlegt hoe de financiering, prioriteitstelling en uitvoering van VTH-taken plaatsvindt.



2 UITVOERING EN BELEID

DCMR voert de VTH-taken uit binnen de door de participanten en andere overheden gestelde beleidskaders. Dit geldt voor de inhoudelijke prioritering, voor de borging van kwaliteit en voor de eisen gesteld aan transparantie.

2.1 SLUITENDE BELEIDSCYCLUS

De beleidskaders van de participanten en de taakuitvoering door de DCMR zijn volgens het principe van de **Big8** met elkaar verbonden (zie figuur). De 'beleidsacht', ook wel de **Big8**, kent een strategisch/beleidsmatige plan-do-check-act-cyclus en een meer operationele uitvoeringscyclus.

De bovenste cyclus die een periode van meer (doorgaans 4) jaren omvat, start bij de beleidsprioriteiten van de participanten. Op strategisch niveau worden die vertaald in twee samenhangende documenten: het Uitvoeringsbeleidsplan VTH (voorliggend) en een Meerjarenprogramma VTH (vastgesteld voor de periode 2017-2020, samengevat in bijlage 1). Het Uitvoeringsbeleidsplan geeft een antwoord op de vraag: hoe en met welke middelen voert de DCMR zijn taken uit? Het Meerjarenprogramma beantwoordt de vraag op welke milieu inhoudelijke thema's daarbij de focus ligt, en welk effect wordt nagestreefd. In de evaluatiefase doet de DCMR aan de hand van uitvoeringsresultaten aanbevelingen voor eventuele bijstelling van het beleid en de strategische uitgangspunten voor de uitvoering. Op basis van Uitvoeringsbeleidsplan en Meerjarenprogramma en een inhoudelijke probleemanalyse stelt DCMR een risico-gestuurd en effect gericht programma op voor de uitvoering, het startpunt voor de onderste cyclus van de **Big8**.



Het actualisatieprogramma voor de vergunningverlening en het brancheprogramma voor het toezicht zijn daarvan belangrijke onderdelen. Het programma wordt jaarlijks op uitvoeringsniveau bijgesteld op basis van ervaringen en resultaten in het voorgaande jaar. De uitvoering wordt per participant vastgelegd in een jaarlijks werkplan, dat de basis vormt voor de financiering.

UNIFORME LANDELIJKE AANPAK VOOR BRZO-BEDRIJVEN

Het samenwerkingsprogramma Brzo+ voert regie op de uitvoering van VTH-taken bij Brzo-bedrijven en initieert ontwikkeltrajecten om de kwaliteit van de uitvoering en het level playing field voor bedrijven te verbeteren. De inspectiepartners acteren daarbij als één overheid richting bedrijfsleven. De inzichten en richtlijnen die hieruit voortkomen zijn medebepalend voor het inrichten van Meerjarenprogramma en Uitvoeringsbeleidsplan en de uitvoering van taken in het algemeen.

2.2 KWALITEITSCRITERIA

DCMR heeft kwaliteit hoog in het vaandel. Kader stellend daarvoor zijn de kwaliteitseisen uit het Besluit Omgevingsrecht (BOR) dat onderdeel is van de Wabo-wetgeving en de door de participanten vastgestelde Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Voorliggend Uitvoeringsbeleidsplan VTH¹ vormt samen met het Meerjarenprogramma VTH de uitwerking van de in het Besluit Omgevingsrecht gestelde eisen.

¹ Artikel 7.2. in het Besluit Omgevingsrecht spreekt van een VTH Uitvoerings- en Handhavingsbeleidsplan; Hier is korthedshalve gekozen voor de term Uitvoeringsbeleidsplan VTH

Cruciaal voor het leveren van kwaliteitsproducten is de beschikbaarheid van vakmanschap en expertise binnen de verschillende domeinen bijvoorbeeld vergunningverlening, toezicht en handhaving (generiek), juridische aspecten, bouwen, milieu en ruimtelijke ordening. In de door de participanten vastgestelde verordeningen voor kwaliteit worden hiervoor telkens een minimale omvang geformuleerd. De criteria hebben geen relatie met de omvang van het lokale werkaanbod maar geven de organisaties een ondergrens van het aantal medewerkers en hun deskundigheid om de activiteiten in continuïteit uit te kunnen voeren. De DCMR zal in het jaarverslag rapporteren of aan deze criteria is voldaan.

2.3 TRANSPARANTIE

DCMR informeert burgers de stand van zaken op het gebied van veiligheids- en milieuaspecten bij bedrijven in de directe leefomgeving van die burgers. Dit doet DCMR door vergunningen openbaar te maken en resultaten van relevante inspecties, handhavingsbesluiten en meldingen aan het Centraal Incidenten Nummer (CIN) van de DCMR in begrijpelijke taal openbaar te maken. Deze communicatie vindt plaats in overleg met de participanten.

De handhavingsbeschikkingen (alleen korte feitelijke informatie) worden op de website van de DCMR gepubliceerd. Eerst is in een overzicht vermeld of een bedrijf bezwaar heeft gemaakt. De gehele tekst wordt pas na de beslissing op bezwaar door het bevoegd gezag gepubliceerd. In overeenstemming met de AVG worden eventuele persoonsgegevens geanonimiseerd.



3 VERGUNNINGVERLENING

Het Rijnmondgebied kent een hoge dichtheid aan bedrijven in de onmiddellijke nabijheid van dichtbevolkte woongebieden. Om de milieudruk voor de leefomgeving van mensen op een aanvaardbaar niveau te houden en bij bedrijven de hoogste milieu- en veiligheidseisen effectief en slagvaardig te kunnen afdwingen, is adequate vergunningverlening essentieel.

3.1 UITGANGSPUNTEN WABO-VERGUNNINGVERLENING

DCMR hanteert de volgende uitgangspunten voor het verlenen van vergunningen:

- Bedrijven dienen gebruik te maken van de Best Beschikbare Technieken (BBT) en – waar vanuit milieu hygiënisch oogpunt gewenst en haalbaar – BBT+ maatregelen te nemen.
- Vergunningen bevatten doelvoorschriften. Middelvoorschriften zijn aan de orde wanneer (landelijke) voorschriften onvoldoende helder zijn, er sprake is van slecht naleefgedrag, of wanneer doelvoorschriften niet toereikend zijn.
- Vergunningen worden inzichtelijk gemaakt door middel van geconsolideerde overzichten.
- Jaarlijks worden vergunningen getoetst op actualiteit.

3.2 STARTNOTITIE VERGUNNING

DCMR stelt voor uitgebreide Wabo-vergunningprocedures een startnotitie op. Dit document benoemt alle relevante onderwerpen die bij de (voorbereiding van de) vergunning aan de orde zijn. Dit maakt het mogelijk in een vroegtijdig stadium te onderkennen welke aspecten – bestuurlijk, technisch, juridisch, handhaving – een rol spelen en in de vergunning aandacht behoeven.

Belangrijke aspecten die in de startnotitie aan bod komen zijn:

- De meest recente (juridische) eisen – Het gaat hier bijvoorbeeld om eisen op het gebied van Best Beschikbare Technieken en de richtlijnen in het kader van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS-richtlijnen). Het opnemen van de meest recente milieueisen in de vergunning dwingt de toepassing van de nieuwste technische ontwikkelingen af en resulteert uiteindelijk in een zo gering mogelijke milieudruk op de omgeving.
- De ruimtelijke toets – Deze is bedoeld om te waarborgen dat bedrijven passen in de omgeving waar zij zich vestigen. Voordat een bedrijf zich ergens vestigt wordt daarom onder de loep genomen of de voorgenomen bedrijfsactiviteiten aansluiten bij de gebiedsfuncties. Is dit het geval, dan kan een bedrijf zich ontwikkelen zonder overlast voor de omgeving te veroorzaken. Daarom vindt bij de procedure van vergunningverlening een toets aan de vigerende ruimtelijke plannen plaats, in het bijzonder het bestemmingsplan. Bovendien gaat DCMR na of een plan MER-plichtig is.
- Handhaafbaarheid – Het meenemen van eerder opgedane toezicht- en handhavingsservaringen kan er in de definitieve vergunning bijvoorbeeld toe leiden dat er in plaats van doelvoorschriften zogenoemde





maatregelvoorschriften worden opgelegd. Terwijl bedrijven bij doelvoorschriften zelf voor een groot deel kunnen bepalen hoe zij de opgelegde verplichtingen vormgeven, liggen de te nemen maatregelen bij maatregelvoorschriften vast. Het toepassen van deze voorschriften, die het bedrijf dus minder vrijheid laten, is mogelijk bij bedrijven waarvan uit toezicht- en handavingsgegevens blijkt dat deze niet goed tot zelfregulering in staat zijn. Wanneer de vergunning is opgesteld, vindt – via een gezamenlijke opleveringscontrole van de vergunningverlener en toezichthouder bij het bedrijf – de overdracht plaats naar toezicht.

- Doelen en knelpunten – Lokale doelen en of te verwachten knelpunten op onder meer bestuurlijk en/of juridisch vlak kunnen van invloed zijn op de vergunningverlening. Denk aan een mogelijk juridisch afbreukrisico als gevolg van bijvoorbeeld een strengere lokale emissie-eis dan landelijk is voorgeschreven. Daarom onderhoudt DCMR hierover intensief contact met onder meer besturen van gemeenten of het provinciebestuur.
- De samenwerking met betrokken partners, zoals de veiligheidsregio en verantwoordelijken voor exploitatievergunning.

3.3 ACTUALISATIEPROGRAMMA VERGUNNINGEN

Het actualiseren van Wabo-vergunningen is nodig om de milieudruk als gevolg van de activiteiten van bedrijven zoveel mogelijk terug te dringen en de veiligheid te vergroten. Bovendien draagt actualisatie bij aan het in stand houden van een level playing field tussen bedrijven onderling.

Jaarlijks vindt er daarom een actualisatietoets plaats op het vergunningenbestand, waarbij:

- Een toetsing plaatsvindt op actualiteit van alle vergunningen naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving.

- Een toetsing plaatsvindt van vergunningen van 10 jaar oud op inhoud en overzichtelijkheid. Voor Brzo-bedrijven geldt dat deze hieraan eens in de 5 jaar worden onderworpen.
- De inhoudelijke toets richt zich in ieder geval op de thema's 'luchtkwaliteit', 'externe veiligheid' en 'zeer zorgwekkende stoffen'.

De DCMR stelt jaarlijks op basis van de uitgevoerde toets een actualisatieprogramma op met daarin de volgorde en prioritering van de actualisaties. Deze zijn afhankelijk van de risico's voor veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving. Bij de totstandkoming van het actualisatieprogramma worden in ieder geval de politiek bestuurlijke prioriteiten zoals die onder meer als focuspunten zijn vastgelegd in het Meerjarenprogramma VTH, de resultaten van de actualisatietoets en de bevindingen van toezicht en handhaving in het afgelopen jaar betrokken.

Voor Brzo-bedrijven is op landelijk niveau een prioriteitenladder afgesproken (zie bijlage 4).

EXTERNE VEILIGHEID EN VERGUNNINGVERLENING

DCMR past bij vergunningverlening de landelijke werkstandaard 'Externe veiligheid in vergunningverlening' toe. In oprichtingsvergunningen wordt een groepsrisico onder de oriëntatiewaarde voorgeschreven en een zo laag mogelijk groepsrisico uitgaande van Best Beschikbare Technieken. In bestaande situaties streeft DCMR ernaar om overschrijdingen terug te dringen tot onder de oriëntatiewaarde.

3.4 VERNIEUWEN INSTRUMENTARIUM VERGUNNINGVERLENING

Met het programma Versterking Uitvoering Vergunningverlening werkt DCMR aan een vlotte en soepele afwikkeling van vergunningaanvragen en –actualisaties door een breed palet aan acties. Belangrijke elementen in het programma zijn:

- Actieve informatievoorziening. Het actief infomeren van bedrijven en adviesbureaus en goed vooroverleg leidt tot betere aanvragen. Hiertoe worden met regelmaat bijeenkomsten met bedrijven en adviesbureaus georganiseerd.
- Standaardisering van werkwijzen. Er wordt een protocol opgesteld met onder meer een werkwijze op het gebied van vooroverleg, rapportageverplichtingen, indieningsvereisten, BRIKS, BIBOB, proefnemingen (bijvoorbeeld ten behoeve van circulaire economie) en de afweging tussen middel- en doelvoorschriften op basis van een risicoanalyse van het bedrijf. Oogmerk hierbij is het ontwikkelen van een standaardwerkwijze en de ambitie om termijnen te versnellen, maar vooral ook transparantie naar de initiatiefnemer. De werkprocessen zijn beschreven in de zogenaamde **Handleiding in stappen 2.0**, die regelmatig geactualiseerd wordt; het reviewprogramma checkt of de werkwijze conform de handleiding is.
- Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen initiatiefnemer en behandelaar. Onduidelijke of onjuiste verwachtingen over de rolverdeling tussen initiatiefnemer en behandelaar kunnen de vergunningverlening vertragen. Een aanvraag voor een vergunning wordt daarom buiten behandeling gesteld als deze niet aan de – vastgelegde en gecommuniceerde- indieningsvereisten voldoet.
- Digitalisering. De Omgevingswet beoogt procedures te vereenvoudigen en te verkorten, ook ten aanzien van vergunningverlening. DCMR werkt daarom aan

een andere inrichting van het proces en op een aanpassing van de inhoud van de vergunning(verlening). DCMR doet dit onder meer via het project Vergunning Verlening 2.0 dat is bedoeld om een actueel en digitaal beeld te genereren van de voor een bedrijf geldende verplichtingen. Hiermee is het mogelijk het proces van het verstrekken en wijzigen van vergunningen te versnellen. Het streefbeeld is een zogenoemde 'altijd actuele dynamische vergunning' waarin wijzigingen eenvoudig te verwerken zijn.

- Goede afspraken met ketenpartners. Verbeterde werkafspraken met ketenpartners als de Veiligheidsregio en Rijkswaterstaat, kunnen onnodige vertraging voorkomen.



4 EFFECTIEF TOEZICHT

DCMR zet in op effectief toezicht. Dit houdt in dat de DCMR toezicht gericht inzet op die plaatsen waar de risico's het grootst, en met instrumenten die effectief zijn en die we voortdurend innoveren.

4.1 UITGANGSPUNTEN VOOR HET TOEZICHT

Bij de uitvoering van het toezicht hanteert de DCMR de volgende uitgangspunten:

VERTROUWEN MOET WORDEN VERDIEND

Bedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor naleving van regels. De DCMR controleert als toezichthouder of bedrijven zich aan de regels houden. Daarbij is het uitgangspunt dat vertrouwen moet verdiend worden en toezicht noodzakelijk is.

FREQUENTIE VAN HET TOEZICHT

Bij alle Brzo-bedrijven vindt minstens eenmaal per jaar Brzo- en Wabo-toezicht plaats en bij de Rie-inrichtingen vindt minstens eenmaal per jaar Wabo-toezicht plaats. Bij alle overige inrichtingen wordt aan de hand van een branchegerichte benadering en de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het houden van risicogericht toezicht, bepaald wanneer en op welke wijze toezicht wordt gehouden;

RISICOGERICHT

Risicogericht werken betekent dat DCMR zich in de eerste plaats richt op die activiteiten en bedrijven en locaties die de grootste risico's met zich meebrengen. Het gaat daarbij om alle risico's voor een veilige en schone leefomgeving.

Bij Brzo-bedrijven wordt de risico beoordeling gedaan op basis van het landelijk afgesproken Toezichtsmodel, en is

er speciale aandacht voor de veiligheidsprestatie van het bedrijf. Daarbij gaat het onder meer om de procesveiligheid en de heersende veiligheidscultuur.

STUREN OP EFFECT

DCMR maakt ten behoeve van het toezicht gebruik van een doordachte mix aan toezichtinstrumenten, die zijn toegesneden op de branche. Het effect van eerder ingezette instrumenten en van eerdere toezichtacties zet DCMR in om te leren. Dit kan ertoe leiden dat DCMR ervoor kiest andere instrumenten in te zetten dan de traditionele. Daarbij is ruimte voor vernieuwend of alternatief instrumentarium dat traditioneel niet tot het toezichtinstrumentarium hoort, maar in sommige situaties wel (kosten)effectiever is.

MILIEUTHEMA'S

Bij de inrichting van het toezicht spelen de beleidsprioriteiten van de participanten voor de milieuthema's een belangrijke rol. De beleidsprioriteiten van de participanten in combinatie met de feitelijke impact op de fysieke leefomgeving en het ingeschatte inherente risico bepalen welke thema's het zwaarste wegen en waar DCMR de meeste capaciteit op inzet. In het meerjarenprogramma (MJP) zijn samen met de participanten specifieke doelen geïdentificeerd.



4.2 TOEZICHTSTRATEGIE

Toezichtstrategie heeft betrekking op de wijze waarop DCMR het toezicht vorm geeft. De uitgangspunten daarbij en de uitwerking op een aantal punten met voorbeelden is als bijlage 3 bijgevoegd. Hoe DCMR optreedt bij overtredingen staat beschreven in de sanctiestrategie en is samengevat in hoofdstuk 5.

Toezicht is maatwerk. De methodiek om de maatwerk-aanpak vorm te geven, bestaat uit twee stappen:

STAP 1: KOPPELING ANALYSEMODEL - TOEZICHTSTRATEGIE

De koppeling tussen het risiconiveau en de inzet van toezicht komt als volgt tot stand:

- 1 DCMR analyseert het bedrijvenbestand op basis van het risiconiveau volgens het risico-analysemodel RIAN. In dit analysemodel zijn gegevens die relevant zijn voor de risicobepaling geregistreerd (onder meer het naleefgedrag en de inherente risico's verbonden aan de bedrijfsvoering).
- 2 Bij provinciale bedrijven, zoals raffinaderijen en chemiebedrijven, wordt ook het risiconiveau per (type) RIE-installatie of activiteit bepaald.
- 3 DCMR deelt de branches op basis van de risicoanalyse in naar hun zogenoemde toezichtintensiteit. Basis principe is dat hoe hoger de intrinsieke risico's die volgens het Risico-analysemodel zijn verbonden aan een activiteit, hoe hoger de toezichtintensiteit is. Per branche bepaalt DCMR vervolgens aan de hand van een nadere analyse welke aandacht een afzonderlijk bedrijf krijgt.

STAP 2: GEMOTIVEERDE KEUZEVRILHEID INSTRUMENTENMIX

De 'aanpak op maat' kent meerdere toezichtintensiteiten voor branches en bedrijven met daarinbinnen differentiatiemogelijkheden op basis van gewenst of ongewenst gedrag en waar dit relevant is naar installaties en activiteiten.

De 'aanpak op maat' gaat ervan uit dat per branche/bedrijf een afweging plaatsvindt met betrekking tot de in te zetten toezichtinstrumenten om tot een juiste mix van deze instrumenten te komen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van gedragswetenschappelijke inzichten en methoden, om te komen tot de meest effectieve mix van instrumenten.

Voorbeelden van een 'instrumentenmix op maat' zijn combinaties van informeren over wetgeving, het in samenwerking met brancheorganisaties starten van informatiecampagnes, begeleiden van buurtraden, inzet van mediation, toezicht op systemen, fysieke controle op maatregelen, het verplichten tot het uitvoeren van een live-test en/of een onderzoek naar de veiligheidscultuur of remote sensing en het op afstand uitlezen van registraties.

4.3 NADERE UITWERKING TOEZICHT-STRATEGIE IN BRANCHEPLANNEN

DCMR stelt voor alle branches plannen met een meerjarige looptijd (doorgaans 4 jaar). De verschillende plannen maken duidelijk hoe de elementen van de risicomethodiek zijn gewogen. Bovendien maken zij inzichtelijk tot welk toezichtregime de risicoanalyse leidt. Uit de brancheplannen blijkt welke factoren hebben geleid tot een (branche)aanpak op maat.

Dit houdt in dat in deze plannen is opgenomen:

- op welke bedrijven focuspunten uit het Meerjarenprogramma van toepassing zijn, op basis van een type bedrijf, installatie of activiteit;
- of er factoren zijn die een vorm van intensiever (verzwakt) toezicht nodig maken. Te denken valt daarbij aan wensen van de participant, Meerjarenprogramma-focuspunten en VTH-aandachtspunten van de provincie;
- of op brancheniveau ontwikkelingen zichtbaar zijn die invloed kunnen/moeten hebben op het toezichtregime;
- of klachten en incidenten of meervoudige constatering van kleine overtredingen moeten leiden tot een vorm van intensiever (verzwakt) preventief toezicht. Vraag is dan bovendien wanneer in die gevallen verdieping of verbreding van het toezicht aan de orde is;
- de inzet en effectiviteit van de gebruikte toezichtinstrumenten;
- wat de frequentie en aanpak zijn bij meerdere installaties van hetzelfde type binnen een bedrijf.

De branchegerichte manier van werken vergroot de kennis van de branches. Voor een aantal branches wordt deze aanpak gecombineerd met een gebiedsgerichte aanpak. Op die wijze is het mogelijk gebiedskennis en signalen over een gebied mee te nemen bij de aanpak van het toezicht.

4.4 SAMENWERKING

Er zijn diverse samenwerkingsafspraken tussen de DCMR en ander bestuursorganen onderling en met strafrechtelijke organen. Het jaarverslag doet verslag van de uitvoering van de structurele samenwerkingsafspraken.

5 CONSEQUENTE, VOORTVARENDE EN INNOVATIEVE HANDHAVING

Aan de basis van de wijze waarop DCMR optreedt tegen milieuovertredingen ligt de sanctiestrategie. Deze sanctiestrategie is richtinggevend voor het opleggen van een passende handhavingsactie naar aanleiding van overtredingen. De ernst van de overtreding én het gedrag van de overtreder bepalen de inzet van de handhavingsacties. De sanctiestrategie is gericht op een effectieve en risico gestuurde benadering. Waar slagvaardig doorpakken geboden is, zet DCMR het handhavingstraject dwingend in, vanzelfsprekend binnen de grenzen van de wet en het beleid. De komende periode onderzoekt DCMR via experimenten variaties op het gebruikelijke handhavingsproces.

5.1 UITGANGSPUNTEN SANCTIESTRATEGIE

- Conform de sanctiestrategie passende handhavingsacties worden ingezet naar aanleiding van overtredingen.
- Deze handhavingsacties (aanschrijving, bestuursrechtelijke / strafrechtelijke sanctie, nacontrole) voortvarend worden opgepakt en binnen de daarvoor gestelde termijnen worden afgehandeld /opgelegd².
- Binnen de grenzen van de wet (proportionaliteit), bestuurs- en/of strafrechtelijke sancties worden opgelegd die zo effectief mogelijk zijn om de overtreding te beëindigen of herhaling te voorkomen. Dit kan betekenen dat er hoge dwangsommen worden opgelegd, en overgegaan wordt tot het opleggen van bestuursdwang wanneer de situatie daarom vraagt.

In voorkomende gevallen kan DCMR de vergunning zelfs (gedeeltelijk) intrekken.

- Bij een overtreding die begaan is door een ander bestuursorgaan of een ander orgaan behorend tot de overheid wordt de sanctiestrategie ook gevolgd. Er vindt een vooraankondiging plaats aan het management van de betreffende organisatie en er wordt aandacht gevraagd voor de voorbeeldfunctie van overheidsorganen.

² Dit vergt goede afspraken over de gezamenlijk te hanteren termijnen bij participanten die de vaststelling van handhavingsbesluiten niet hebben gemandateerd.



Mogelijke gevolgen m.b.t. milieu, veiligheid, gezondheid en/of maatschappelijke relevantie door gedrag van de overtreder

		ERNST GEVOLGEN				
aanzienlijk, dreigend en/of onomkeerbaar van belang beperkt vrijwel nihil	4	bestuurlijke sanctie	bestuurlijke sanctie	bestuurlijke sanctie	bestuurlijke sanctie BIBOB	Opsporing
	3	aanschrijving	bestuurlijke sanctie	bestuurlijke sanctie	bestuurlijke sanctie BIBOB	Opsporing prio na bewuste keuzen en afspraken met OM
	2	bezoek bevestiging	aanschrijving	aanschrijving	aanschrijving	Opsporing aflopend delict
	1	bezoek bevestiging	bezoek bevestiging	bezoek bevestiging	bezoek bevestiging	
		A	B	C	D	GEDRAG OVERTREDER
Het gedrag van de overtreder is:		pro-actief	onverschillig/reactief	calculerend	bewust en structureel	

In de linkerkolom staan de mogelijke gevolgen voor milieu, veiligheid en gezondheid of voor andere maatschappelijk relevante zaken. Van deze effectieve en risicogerichte aanpak is bijvoorbeeld sprake bij een overtreding met aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen voor het milieu, begaan door een calculerende overtreder (C4). Deze wordt aangepakt met een last onder dwangsom waarbij een voorwaardelijke bestraffing (geldsom) opgelegd wordt om de overtreding zo snel mogelijk te beëindigen. Daarnaast wordt een strafrechtelijk traject ingericht om de overtreding te bestraffen vanwege de aangebrachte schade door de calculerende houding van de ondernemer. Terwijl diezelfde overtreding, begaan door een proactieve ondernemer (A4), alleen met een last onder dwangsom wordt afgedaan.

BRZO SANCTIESTRATEGIE

In de landelijke overlegstructuur voor Brzo-bedrijven is een gezamenlijke, landelijk geldende, sanctiestrategie ontwikkeld die specifiek geldt voor Brzo-bedrijven. Dit is een concretisering van de sanctiestrategie milieuovertredingen, zoals hierboven genoemd. De concretisering voor Brzo-bedrijven is noodzakelijk om handhaving door de drie Brzo-bevoegde gezagen (Wabo, Inspectie SZW en de Veiligheids-regio's) op dezelfde wijze te laten plaatsvinden.

5.2 BESLUITVORMING EN REVIEWS

Om te borgen dat de sanctiestrategie consequent en voortvarend wordt toegepast en dat deze toepassing binnen de organisatie beklijft, kent DCMR een dienstbreed te volgen besluitvormingsprocedure voor de toepassing van de sanctiestrategie. Periodiek vinden interne reviews plaats die zijn gericht op de toepassing van de sanctiestrategie.

De dienstbreed te volgen besluitvormingsprocedure kent de volgende uitgangspunten:

- Er vindt een collegiale toets plaats op het handhavingsadvies van de toezichthouder.
- De vaststelling van feiten, de beoordeling daarvan en de besluitvorming daarover, worden verifieerbaar en transparant van elkaar onderscheiden en vastgelegd.

Wanneer de toezichthouder tijdens een controle overtredingen constateert, legt deze de overtredingen vast in het controleverslag en geeft hij/zij een gemotiveerd advies over de handhavingsactie(s) die moet(en) volgen op de geconstateerde overtredingen.

De toezichthouder stemt het handhavingsadvies af in het zogenoemde 'driehoeksoverleg' met de coördinator en de jurist binnen zijn/haar bureau. De uitkomst van het driehoeksoverleg wordt ter finale besluitvorming aan het bureauhoofd voorgelegd. Het bureauhoofd is

eindverantwoordelijk voor de reactie op overtredingen. DCMR registreert de uitkomsten van deze procedure per stap in het bedrijfsprocessensysteem.

Mede op basis van de gegevens uit de besluitvormingsprocedure vindt periodiek een review op de juiste toepassing van de sanctiestrategie plaats. Daarbij is niet alleen de toetsing van de besluitvorming over de toepassing van de sanctiestrategie aan de orde. Ook vindt controle plaats op de daadwerkelijke uitvoering van de handhavingsacties.

5.3 INNOVATIE SANCTIE-INSTRUMENTARIUM

Het huidige sanctie-instrumentarium werkt, maar is arbeidsintensief. De DCMR (zie hoofdstuk 4) onderzoekt daarom of er mogelijkheden zijn om sneller een spontane naleving te bereiken bij de diverse branches.

In de komende periode experimenteert DCMR met aanpassing van de huidige stapsgewijze opbouw in combinatie met de toezichtstrategie (zie paragraaf 4). Een innovatieve aanpak bij het toezicht kan invloed hebben op de sanctiestrategie. De 'waarschuwingsschap' komt daarbij mogelijk te vervallen. De achterliggende gedachte is, dat wanneer de doelgroep gericht en effectief is geïnformeerd – en daarmee bekend is met de belangrijkste regels – een waarschuwing niet meer nodig is. Andere voorbeelden van formele en informele handhavingsinstrumenten zijn onder meer lik op stuk boetes die direct betaald moeten worden, en een betere informatievoorziening. Ook het 'op het matje roepen' van hoger management kan een plaats krijgen binnen het palet aan handhavingsinstrumenten. Op termijn ontstaat hiermee een uitgebreider en effectiever sanctie-instrumentarium, dat met meer (kosten)effectiviteit kan worden ingezet.



6 GEDOOGSTRATEGIE

De gedoogstrategie legt vast onder welke voorwaarden handhavend optreden tegen overtreders tijdelijk achterwege kan blijven. Handhaven blijft het uitgangspunt en gedogen is uitzonderlijk. De algemene landelijke nota ‘Grenzen aan gedogen’ is het landelijk kader voor gedogen.

Bij gedogen hanteert DCMR de volgende uitgangspunten:

- Handhaven moet, tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden. Gedogen dient zoveel mogelijk beperkt te blijven in omvang en tijd.
- Gedogen gebeurt expliciet en na een zorgvuldige en transparante afweging van belangen.

- In het geval van een gedoogsituatie vindt actief toezicht plaats. Dit toezicht richt zich op de vraag of de redenen om te gedogen nog steeds gegrond zijn en of er sprake is van naleving van de opgelegde beperkingen en voorschriften.



Op grond van jurisprudentie van de bestuursrechter en op basis van het landelijk gedoogbeleid is gedogen alleen gerechtvaardigd in uitzonderlijke omstandigheden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:

- Situaties waarin overmacht een rol speelt. Indien een rechtvaardigingsgrond voor de overtreding bestond, is volgens artikel 5:5 Awb handhaving niet toegestaan. Er is dan een wettelijke plicht tot gedogen.
- Overgangssituaties. Het kan hierbij gaan om situatie waarbij concreet zicht is op legalisatie, bedrijfsverplaatsingen, beëindiging van een activiteit, experimenten, et cetera.
- Gevallen waarin het achterliggende belang overduidelijk beter is gediend met gedogen.
- Gevallen waarin het opleggen van een last onevenredig is in verhouding tot de belangen die met handhaving zijn gediend.

DE GEDOOGBESCHIKKING

Wanneer DCMR op basis van de relevante uitgangspunten besluit een situatie te gedogen, is het nodig een gedoogbeschikking af te geven. Het gedogen van een in beginsel illegale situatie kan namelijk alleen door middel van een expliciete beschikking van het bevoegd gezag. Het gedoogtraject stopt niet wanneer de gedoogbeschikking met voorwaarden is afgegeven. Gedurende de looptijd van de beschikking ziet de DCMR toe op de naleving van de aan de beschikking verbonden voorwaarden. Lokale doelen en of te verwachten knelpunten op bestuurlijk of juridisch vlak kunnen van invloed zijn op vergunningverlening of toezicht. Daarom onderhoudt DCMR in geval van gedogen hierover intensief contact met besturen van gemeenten of het provinciebestuur.

7 KWALITEITSBORGING

In de voorafgaande hoofdstukken is beschreven hoe DCMR de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving de komende jaren effectief en innovatief inricht. Vervolgens is het noodzakelijk om deze werkwijzen – ook op basis van wettelijke eisen – in de daadwerkelijke uitvoering van het werk te borgen. Aan de uitvoering van VTH-taken moet een complete plan-do-check-act cyclus (inclusief kwaliteitsborging) ten grondslag liggen. De taken die hieronder vallen worden in dit plan samengevat met de term ‘borgingtaken’.

In een aantal voorafgaande paragrafen is reeds voor specifieke onderdelen ingegaan op de wijze van kwaliteitsborging. Paragraaf 7.1 brengt hierin samenhang en voegt aan de borging van de werkwijze nog een aantal elementen toe.

7.1 BORGING VAN DE WERKWIJZE

Het is van groot belang dat alle medewerkers van DCMR zich bij de uitvoering van de VTH-taken houden aan de in dit plan vastgelegde principes en methodes. De borging daarvan en kwaliteitscontrole daarop als onderdeel van het risicomanagement vindt langs verschillende wegen plaats. In het onderstaande komen deze kort aan de orde.

IN DE LIJN

In de directe aansturing van medewerkers door hun leidinggevend is de uitvoeringskwaliteit regelmatig onderwerp van bespreking. De resultaten van reviews en audits kunnen hiervoor aanleiding zijn, maar ook dilemma's die optreden bij de uitvoering van het werk. De rotatie van medewerkers heeft de aandacht, net als het opleidingsniveau en de eisen die daaraan kunnen worden gesteld. Ook de kritische massa van medewerkers conform de landelijke kwaliteitscriteria is een aandachtspunt. In een

gesprekscyclus wordt geborgd dat de hierbij betrokken risico's beperkt blijven. In het jaarverslag wordt hierover gerapporteerd.

Werkprocessen zijn beschreven in het 'Handboek voor de inspecteur' en in de 'Handleiding in stappen voor de vergunningverlening en adviseurs' die periodiek worden geactualiseerd; steekproefsgewijs wordt de werkwijze gecheckt.

REVIEWS SANCTIESTRATEGIE

Binnen DCMR vinden periodiek en dienstbreed reviews plaats die zich richten op de toepassing van de sanctiestrategie. Centrale vragen zijn: is er sprake van een juiste toepassing van de sanctiestrategie en worden de uit te voeren handhavingsacties ook daadwerkelijk uitgevoerd? De reviews zijn tot op medewerkerniveau





herleidbaar. Medewerkers die niet betrokken zijn geweest bij de aanvankelijke beoordeling van de zaken voeren de reviews uit.

REVIEWS BEDRIJFSDOSSIERS

Gevraagd of ongevraagd vinden reviews op dossiers van complexe bedrijven plaats. Er zijn verschillende aanleidingen denkbaar voor een dergelijke dossier-review. Het kan bijvoorbeeld gaan om een analyse van de risico's die zijn verbonden aan de betreffende bedrijven op basis van RIAN. Maar ook signalen van binnen of buiten de organisatie kunnen aanleiding zijn voor een dossier-review. De review spitst zich toe op de vragen of de beginselplicht tot handhaving voldoende is opgevolgd en of de toezichtstrategie passend is ingezet. Een reviewteam dat buiten de uitvoeringsbureaus is geplaatst voert de review uit.

BENCHMARKING

DCMR zal eens de vier jaar met andere Omgevingsdiensten een benchmark uitvoeren die zich richt op de wijze waarop de beoordeling en analyse van risico's plaatsvindt en op de wijze waarop risicosturing gestalte krijgt in de programmering van het toezicht.

Op deze wijze zorgt DCMR ervoor te voldoen aan de kwaliteitseisen uit het BOR en aan de door de participanten vastgestelde Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving.

7.2 MONITORING VAN DE VOORTGANG

Met de instrumenten vergunningverlening, toezicht en handhaving streeft DCMR ernaar om een bijdrage te leveren aan het wegnemen en voorkomen van milieuknelpunten en het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Concreet laat zich dit onder meer vertalen naar het voorschrijven van maatregelen om overschrijding van

de normen voor een acceptabel hinderniveau op de milieuthema's tegen te gaan. Het eisen van een goede naleving is onderdeel van de inzet om de milieuprestaties bij bedrijven te verbeteren en daarmee een duurzame en schone, stille en veilige leefomgeving te bevorderen.

De bijdrage van de projecten en overige VTH-activiteiten aan de verbetering van de leefomgevingskwaliteit is onderwerp van jaarlijkse monitoring. Daarbij vindt in ieder geval rapportage plaats op activiteitsniveau. Waar mogelijk brengt DCMR in het jaarverslag de effecten van de inspanningen in beeld, mede in relatie tot de in het Meerjarenprogramma geformuleerde doelstellingen voor de verschillende milieuthema's. Hiertoe worden KPI's en datakwaliteit verder ontwikkeld. Op basis van de monitoring is het mogelijk om de aanpak en het effect van VTH-processen bij te sturen en te optimaliseren.

Ten behoeve van de monitoring maakt DCMR gebruik van ervaringen die zijn opgedaan tijdens de uitvoering. Deze zijn vastgelegd in diverse rapportages zoals de 'jaarlijkse rapportages uitvoering brancheplannen', tussenrapportages, eindrapportages aan participanten en het jaarverslag DCMR. De verschillende bronnen bevatten niet alleen cijfermateriaal, maar vertellen ook het verhaal achter die cijfers. Deze combinatie van cijfers en verhalen geeft een breed beeld van wat bereikt is, welke ontwikkelingen binnen de branches spelen, en waar mogelijk extra inzet of bijstelling van prioriteiten gewenst of nodig is. In ambtelijke en bestuurlijke overleggen met de participanten komen deze effecten en eventuele bijstellingen in prioritering of uitvoering aan de orde. Daarmee wordt de **Big8** gesloten, door resultaten uit de uitvoering ([zie hoofdstuk 2](#)) terug te brengen in de beleidscyclus.

8 BUDGETTEREN

8.1 INLEIDING

Het beschikbare budget vormt een belangrijk kader voor de inrichting van de vergunnings-, handhavings- en toezichtstaken. Om te waarborgen dat de uitvoering op een toereikend niveau plaatsvindt, is het van belang dat het budgettair kader op een transparante wijze is afgestemd op de aard en de omvang van het bedrijvenbestand. Het gaat hierbij om de bedrijfsgebonden taken met een wettelijke basis. Het budget zoals dat met de budgetteringsmethode berekend wordt, zal als regel het grootste deel van het werkplanbudget omvatten. Het is daaraan echter niet gelijk. Ieder werkplan kent naast de wettelijke bedrijfsgebonden taken ook andere posten, wettelijk, alsook niet-wettelijk.

Deze nieuwe systematiek vormt voor zowel provincie als voor de gemeenten de nieuwe basis en past bij de vernieuwde insteek van de risico-gestuurde aanpak van het Uitvoeringsbeleidsplan. De nieuwe kostprijsystematiek van de provincie Zuid-Holland en de evaluatie van het gemeentelijke basisbudget zijn gebruikt om tot de nieuwe systematiek te komen.

Omdat het voor de provincie omvangrijk en complexe bedrijven gaat, is de uitwerking voor bedrijven die onder bevoegd gezag van de provincie vallen veel gedetailleerder dan die voor gemeenten bedrijven. Om die redenen zijn beiden apart beschreven in bijlage 2. Daarnaast maakt voor de provincie de inzet op voorvallen en incidenten bij bedrijven (nog) geen onderdeel uit van de kostprijsystematiek, omdat de inzet hiervoor doorgaans omvangrijk en onvoorspelbaar is.

Het met de systematiek berekende budget vormt een uitgangspunt voor de werkplanbesprekingen.

Dit uitgangspunt staat garant voor een basis kwaliteitsniveau, waarbij de mogelijkheid bestaat om bestuurlijke wensen toe te voegen. Voor Wabo-toezicht past het gemeentelijk kwaliteitsniveau van de brancheplannen 2018 bij dit uitgangspunt. Om die reden en vanwege transparantie is afwijken naar beneden alleen gemotiveerd mogelijk. Voor de provincie is een nader te bepalen gezamenlijk ambitieniveau bepalend voor het deelbudget voor Wabo-toezicht. Hiermee blijft de budgettering ook voor de participanten onderling transparant.

8.2 UITGANGSPUNTEN BUDGETSYSTEMATIEK

DCMR hanteert voor de nieuwe systematiek de volgende uitgangspunten:

- Er wordt gewerkt met bedrijfskentallen. Het bedrijfskental staat voor de bewerkelijkheid van een bedrijf, uitgedrukt in een gemiddeld aantal uren per jaar. Impliciet zijn daarmee in het bedrijfskental de structurele factoren milieurelevantie, grootte en juridische status verdisconteert.
- Een vast deel van het budget wordt gereserveerd voor de zogenoemde borgingstaken.
- De omvang en aard van het bedrijvenbestand van een participant is bepalend voor de hoogte van het budget.



- Voor een betere aansluiting bij de risicogerichte aanpak, wordt een branchegerichte insteek gehanteerd.
- Voor Wabo-toezicht geldt dat het intrinsiek risico (themascores per branche voor gemeenten en per installatie voor de provincie Zuid-Holland) medebepalend is voor de hoogte van het deelbudget voor Wabo-toezicht. Uitvoering van het Meerjarenprogramma 2017-2020 moet passen binnen het basiskwaliteitsniveau.

8.3 DE BUDGETTERINGSSYSTEMATIEK OP HOOFDLIJNEN

De nieuwe systematiek kent de volgende indeling in clusters:

- Reguleren
- Wabo-toezicht
- Handhaving
- Bezwaar en beroep
- Borgingstaken
- Brzo-toezicht
- Overige VTH-taken

Voor de eerste vijf clusters is een budgetteringssystematiek uitgewerkt. Het cluster Brzo-toezicht geldt alleen voor de provincie, omdat sinds 2016 alle Brzo-plichtige bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie vallen. Het cluster Overige VTH-taken bevat niet-inrichtingsgebonden taken, bestuurlijke wensen en overige wettelijke VTH-taken die niet onder de andere clusters vallen (bijvoorbeeld EPRT-beoordelingen).

Voor de VTH-taken die onder de eerste vijf clusters vallen zijn bedrijfskentallen afgeleid. Het intrinsiek risico en de in het Meerjarenprogramma opgenomen focuspunten bepalen de prioriteiten en daarmee het onderscheid tussen branches voor reguleren en Wabo-toezicht. Voor de bedrijven die onder provinciaal bevoegd gezag vallen is dit gedetailleerd uitgewerkt in een actualisatieprogramma voor



reguleren en toezichtactiviteiten per installatie voor Wabo-toezicht. Dit levert een uniek budget per bedrijf op. Hierbij zijn voorvallen en incidenten (nog) niet meegenomen in de systematiek.

Vanwege het grote aantal bedrijven is dit voor bedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen uitgewerkt per branche in plaats van per bedrijf. Hoe hoger de themascores en hoe meer focuspunten van toepassing zijn voor een branche – en hoe hoger daarmee het intrinsiek risico is – hoe hoger de gemiddelde inzet per bedrijf in een branche zal zijn. Omdat niet alle bedrijven in een branche een gelijke juridische status hebben (vergunningplichtig, meldingplichtig of niet-vergunning- en -meldingplichtig) of van gelijke zwaarte zijn, is per branche onderscheid gemaakt naar zwaarte en juridische status. Dit levert een uniek budget op per type, categorie en branche, waarmee

de basis gevormd is voor de bedrijfskentallen. Voorvallen en incidenten maken al wel onderdeel uit van de gemeentelijke systematiek.

Op twee onderdelen moet de systematiek nog aangevuld worden. Het gaat om het onderbrengen van de meldkamer bij Wabo-toezicht en de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van energiebesparing bij meldingsplichtige en niet-meldingsplichtige bedrijven.

- Voor het AB van december 2018 wordt het onderbrengen van de meldkameractiviteiten onder Wabo-toezicht ter besluitvorming voorgelegd. In de budgetsysteematiek is deze wijziging nog niet opgenomen, omdat de omvang en verdeelsleutel over de participanten nog vastgesteld moeten worden. In 2019 zullen, na positieve besluitvorming in het AB, op basis van inhoudelijke argumenten de meldkameractiviteiten toegevoegd

worden aan de systematiek. Onderzocht zal worden of koppeling aan branches tot de mogelijkheden behoort, zodat het werken met vaste bedrijfskentallen gehanteerd kan blijven.

- Medio 2019 wordt verwacht dat de informatieplicht energiebesparing voor meldingsplichtige en niet-meldingsplichtige bedrijven ingevoerd gaat worden. Dit houdt in dat bedrijven met een relevant energieverbruik (midden- en grootverbruikers) zich vierjaarlijks moeten melden. Bedrijven moeten in de melding aangeven welke energiebesparende maatregelen zij getroffen hebben en of zij voldoen aan de Erkende Maatregelen. Het bevoegd gezag beoordeelt vervolgens de melding. Indien niet gemeld wordt, zal handhavend opgetreden moeten worden.

Voor de implementatie van de verandering wordt Rijksbudget ter beschikking gesteld, te besteden in 2019 en 2020. In hoeverre de uitvoering budgettaire consequenties heeft wordt nog nader onderzocht. Er is bovendien sprake van samenhang met de EED-auditplichtige bedrijven. Deze zijn niet vrijgesteld van de informatieplicht, maar een goedgekeurde audit kan wel basis zijn voor invulling van de informatieplicht. In de basisbudgetsystematiek voor gemeenten is rekening gehouden met de voor 2018 begrootte inzet voor beoordelen EED-audits. In de praktijk blijkt dat deze begroting niet toereikend is. Ook is nog niet duidelijk of vanaf 2020 dezelfde hogere inzet noodzakelijk is. Landelijk wordt ingezet op verhogen van de toelage aan gemeenten. Vanwege de onzekerheid hierover is de benodigde hogere inzet vooralsnog niet opgenomen in de basisbudgetsystematiek. In 2019 wordt bezien of herprioritering nodig is, dan wel dat aanvullend budget opgenomen moet worden voor uitvoering van de taken in het kader van de informatieplicht en beoordelen EED-audits.

Zoals opgenomen in de toezichtstrategie, speelt ook het gedragsaspect een rol in het bepalen van de benodigde inzet voor Wabo-toezicht. Gewenst gedrag levert een vermindering van de toezichtlast op en ongewenst gedrag een verhoging. Bij de provincie kan dit per bedrijf jaarlijks bepaald worden. Voor gemeenten is niet van alle bedrijven het gedrag bekend, omdat lang niet alle bedrijven jaarlijks bezocht worden. Voor gemeenten wordt daarom jaarlijks een gemiddelde bepaald voor alle bedrijven die onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen. Jaarlijks wordt per gemeente bepaald of de gedragsscores boven of onder het gemiddelde zitten. De afwijking van het gemiddelde is doorvertaald naar een verhoging of verlaging van het benodigde budget van een gemeente voor Wabo-toezicht.

Voor zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving wordt gewerkt met een opslagpercentage. Dit percentage is in te regelen per branche. Vooralsnog is voor de bedrijven die onder bevoegd gezag van de provincie vallen het percentage gelijk gehouden voor alle branches. Voor gemeenten is op basis van ervaring in de afgelopen vier jaar voor vier branches een hoger dan gemiddeld percentage bepaald en voor vier branches een lager dan gemiddeld percentage.

Ook voor bezwaar en beroep wordt gewerkt met een opslagpercentage. Ook dit is in te regelen per branche. Vooralsnog is dit percentage gelijk gehouden voor alle branches.



BORINGSTAKEN

Op basis van de wet gelden eisen die erop neerkomen dat in de **uitvoering** van VTH-taken een complete **plan-do-check-act** cyclus (inclusief kwaliteitsborging) moet zijn opgenomen. In 2017 zijn deze eisen vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht, de Ministeriële regeling omgevingsrecht en verordening. Activiteiten die daarop betrekking hebben zijn: meerjarenprogrammering, uitvoeringsprogramma's, monitoring, omgevings- en risicoanalyse, planning en control, werkinstructies en protocollen, plannen van aanpak (onder meer voor sancties, gedoogbeleid, en vergunning), volgen van ontwikkelingen in beleid en regelgeving voor VTH-taken en het voeren van overleg met externe partners.

Dergelijke taken worden hier samengevat met de term 'borgingstaken'. Voor deze 'borgingstaken' wordt in totaal 6500 uur uit het gezamenlijke budget van de participanten ingezet. Dit komt in de huidige situatie overeen met 2,5%. Elke participant draagt bij aan deze borgingstaken, naar rato van de zwaarte van het bedrijvenbestand waarvoor de participant bevoegd gezag is. Het budget voor de borgingstaken is onderdeel van het budget dat op basis van de bedrijfskentallen wordt bepaald, het is dus niet additioneel.

8.4 AFSPRAKEN

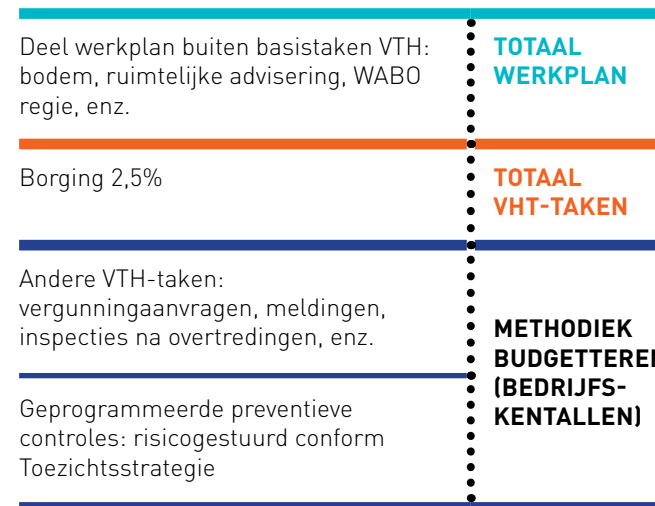
Bij de methodiek voor budgettering horen de volgende afspraken:

- Het budget fluctueert met de omvang en de opbouw van het bedrijvenbestand. Komen er bedrijven bij, of gaan ze naar een zwaardere categorie (voor bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is gaat het hier om een uitbreiding van het aantal installaties), dan stijgt het berekende budget, en omgekeerd.
- Daarnaast kan het budget fluctueren als gevolg van veranderingen in gemiddeld gedrag van de bedrijven. Gedragsverbetering ten opzichte van het gemiddelde van

alle gemeenten samen leidt tot verlaging van het budget en omgekeerd.

- Bedrijfskentallen en de omvang van de borgingstaken kunnen alleen door het Algemeen Bestuur worden vastgesteld en gewijzigd (dus niet door individuele participanten).
- Het berekende budget voor gemeenten fungeert als referentie bij de vaststelling van de jaarlijkse budgetten in het kader van het werkplan. Hiervan kan slechts in bijzondere gevallen gemotiveerd worden afgeweken. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn waarbij de categorie indeling veel hoger is dan overeenkomt met wat noodzakelijk, bijvoorbeeld als er wel een vergunning is verleend maar geen relevante bedrijfsactiviteit. In dat geval is een verlaging van het budget ten opzichte van wat berekend is mogelijk.
- In verband met het onderbrengen van de meldkamer-activiteiten bij Wabo-toezicht en de implementatie van de informatieplicht van meldingsplichtige en niet-meldingsplichtige bedrijven in relatie tot de inzet voor beoordelen van EED-audits, zal de basisbudgetsystematiek voor gemeenten in 2019 hierop aangevuld worden. Omdat de nieuwe rekensystematiek op 1 januari 2020 ingaat, zal de aanvulling in de werkplancyclus voor 2020 worden meegenomen.

De relatie tussen de diverse delen van het werkplanbudget wordt in onderstaande figuur verduidelijkt:



9 BODEM

Voor verschillende participanten voert de DCMR taken uit die voortvloeien uit de Wet Bodem Bescherming (Wbb) en het Besluit Bodemkwaliteit (BBK). In het algemeen worden daarbij de in de vorige paragrafen besproken uitgangspunten gehanteerd. Deze paragraaf gaat in op de toepassing ervan bij de uitvoering van de bodem wetgeving.

9.1 BODEMSANERING

De provincie Zuid-Holland en de gemeenten Rotterdam en Schiedam zijn op grond van de Wbb bevoegd gezag voor het bodemsaneringsdossier. Dit betreft:

- De aanpak van nieuwe gevallen van bodemverontreiniging en ongewone voorvallen.
- Het vaststellen van de ernst en de risico's van gevallen van bodemverontreiniging.
- Het vaststellen van de noodzaak van een spoedige sanering en de uiterste datum waarop de sanering moet zijn aangevangen.
- Het beoordelen van bodemsaneringsplannen die particulieren, bedrijven en andere instellingen indienen en uitvoeren.
- Het beoordelen van evaluatierapporten (inclusief gebruiksbeperkingen) en nazorgplannen.
- Zorgdragen voor registratie van gebruiksbeperkingen ten gevolge van bodemsanering in het kadaster
- De aanpak van bedrijfsterreinen.

Zij geven daartoe beschikkingen af en behandelen meldingen op grond van het Besluit uniforme saneringen. Het actuele bodemsaneringsbeleid ligt vast in wetten, algemene maatregelen van bestuur, circulaire, ministeriële regels, normen en richtlijnen en protocollen.

De landelijke regelingen zijn leidend voor de initiatiefnemers en de uitvoering van de wbb-taken.

De DCMR hanteert bij het toetsingsproces van meldingen en het nemen van beschikkingen hierop de werkwijze van de BesluitvormingsUitvoeringsmethode Wet bodembescherming (BUM Wbb) volgens het normblad SIKB 8001/8002.

BELEIDSVRIJHEID

Voor specifieke situaties maken de bevoegde gezagen gebruik van de geboden beleidsvrijheid in de Wbb.

Deze beleidsinvulling heeft betrekking op:

- Aanvullende eisen aan verkennend en nader bodemonderzoek bij enkele specifieke verontreinigingssituaties, zoals slootdempingen, voormalige stortplaatsen, toemaakdek, voormalige baggerspecieloswallen en gebieden met verhoogde achtergrondwaarden.
- Het saneren van grondwaterverontreinigingen met MTBE en ETBE.
- Saneringsmaatregelen in specifieke omstandigheden, zoals het ontgraven van een verontreiniging in vaste bodem, de wijze van verwijdering van een bodemverontreiniging met geringe dikte of bij het achterlaten van een geringe verontreiniging.
- De wijze van omgaan met afwijkingen bij de uitvoering van het saneringsplan.



9.2 BODEMBESCHERMING

Het toezicht op de naleving van de Wet bodembescherming voert DCMR uit namens de provincie, gemeente Rotterdam en Schiedam en voor alle participanten in het kader van het Besluit bodemkwaliteit. Jaarlijks voert DCMR een risicoanalyse uit op basis van de te verwachten complexiteit van de bodemsaneringstaak ter onderbouwing van de capaciteit (kwaliteit en kwantiteit). Specifieke aandachtspunten en risico's voor bodemsaneringen en de daaropvolgende nazorg bij restverontreinigingen zijn:

- Het 'gedrag' van de (rest)verontreiniging (verontreinigende stoffen) in de grond en het grondwater. Risico's van de activiteiten voor de uitvoerders van de sanering en voor de omgeving.
- Eerder vertoond naleefgedrag van de saneerder, MKB-er, directievoerder, aannemer en eigenaar/gebruiker.

Een belangrijk hulpmiddel bij de risicoanalyse en het uitvoeren van toezicht en handhaving is het Bodem Informatie Systeem (BIS). Hierin worden data en basisgegevens van saneringslocaties actueel gehouden. Prioritering van het toezicht gebeurt vanuit bovengenoemde aandachtspunten op grond van de gevolgen voor het milieu, de veiligheid en de leefomgeving. Saneringen en nazorglocaties met grote risico's voor de omgeving en/of de uitvoerders van de sanering hebben prioriteit. Op saneringen met grote risico's wordt minimaal één keer toezicht gehouden.

Voor het toezicht op bodemsanering en nazorg is een toezichtplan opgesteld. Het toezichtplan richt zich op de uitvoering van bodemsaneringen. Hiermee wordt aangesloten bij de Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb van het SIKB en het normblad SIKB 8001/8002. Gewerkt wordt volgens de Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb: de HUM Wbb en de HUM Bbk van het SIKB.

Het toezichtplan is bedoeld om te komen tot een eenduidige uitvoering van toezicht. Dit plan maakt de toezichthouder duidelijk wat hij/zij bij de te onderscheiden toezichttaken kan verwachten. Het plan is een basisdocument dat jaarlijks wordt aangepast. Doel is om het toezicht te laten voldoen aan de Handreiking adequate bestuurlijke handhaving Wbb en de HUM Wbb, zodat het toezicht het stempel 'professioneel' kan krijgen.

Bij geconstateerde overtredingen wordt de landelijke handhavingstrategie toegepast.

BESCHERMING GRONDWATER VOOR DRINKWATER-VOORZIENING

In de provinciale milieuverordening (PMV) zijn de milieubeschermingsgebieden voor grondwater vastgelegd. DCMR heeft een toezicht- en handhavingstaak. DCMR bezoekt deze gebieden zo vaak als nodig maar minimaal één maal per jaar bezoekt ten behoeve van toezicht en handhaving.





10 BIJLAGEN

Bijlage 1: Methodiek Probleemanalyse Meerjarenprogramma VTH 2017-2020

INLEIDING

In het BOR is vastgelegd dat gemotiveerd moet worden aangegeven welke doelen de omgevingsdienst moet behalen bij de uitvoering en handhaving en welke activiteiten daartoe door de omgevingsdienst worden uitgevoerd.

Het uitvoeringsbeleid is gebaseerd op toepasselijke wetgeving, beleidskaders en een analyse van inzichten, technieken en werkwijzen die gebruikt kunnen worden voor de uitvoering.

Deze analyse heeft de DCMR voor het eerst uitgevoerd in 2016 overeenkomstig onderstaande werkwijze. De resultaten van de analyses zijn vastgelegd in het meerjarenprogramma VTH 2017-2020.

De omgevings- en risicoanalyse bestaat uit vier stappen:

- 1 Het benoemen van belangrijke onderwerpen per thema.
- 2 De inschatting van risico's op kans en effect.
- 3 De inschatting van politiek-bestuurlijke wensen en ontwikkelingen in de wetgeving.
- 4 De selectie van de hoofdprioriteiten voor het Meerjarenprogramma.

BENOEMEN BELANGRIJKE ONDERWERPEN PER THEMA

In de eerste stap stellen de experts van DCMR een groslijst van onderwerpen op. Zij doen dat op basis van bestaande toezichtanalyses en een omgevingsverkenning, waarin de ontwikkelingen in wet- en regelgeving worden meegenomen. De experts houden daarbij rekening met de beleidsplannen en collegeprogramma's van de participanten.

Uit de groslijst maakt DCMR een selectie van onderwerpen waarbinnen zich nu of in de nabije toekomst risico's kunnen voordoen. Een risico is een 'ongewenste situatie waarbij mogelijke maatschappelijke schade, gerelateerd aan de doelen van de participanten en de wetgever optreedt'. Het kan gaan om ongewenst, schadelijk of risicovol gedrag, of een situatie die niet volgens de vergunning geregeld is. Voor het Rijnmondgebied deelt DCMR de onderwerpen in naar stedelijk, landelijk en industrieel gebied.

INSCHATTEN VAN RISICO'S OP KANS EN EFFECT

DCMR gebruikt risicomatrices om de risico's per onderwerp te beoordelen en te wegen. Een risico wordt ingeschat op basis van twee criteria: de kans en het effect. Het toetsingskader bevat daarom twee vragen:

- 1 Wat is het ingeschatte potentiële effect van een 'schadegeval'?
- 2 Hoeveel situaties vinden plaats waarin er risico op schade is (de kans)?

DCMR kijkt naar het effect op veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en leefbaarheid. Om die effecten beter vergelijkbaar te maken, heeft DCMR de schalen onderling afgestemd. De inschattingen van de kans en het effect van risico's gelden voor drie verschillende gebiedssoorten: de landelijke omgeving, de woonomgeving en de industriële omgeving. Hiermee doet DCMR recht aan de verschillende karakteristieken van de gebieden van de verschillende participanten.

Bij het beoordelen van een effect gaan we uit van de vestigingsplaats van de inrichtingen. De effecten kunnen ook verder reiken dan de vestigingsplaats, of zelfs helemaal in een andere gebiedssoort plaatsvinden. Bij het inschatten van de potentiële effecten houden we daar dan rekening mee.

Uiteindelijk gaat het om de onderlinge verhouding tussen de verschillende onderwerpen. In een laatste stap wegen de experts de verschillende gevonden uitkomsten:

- 1 Staan de gevonden risico's in de juiste verhouding tot elkaar?
- 2 Wat betekenen de uitkomsten voor de prioritering? Wat staat 'bovenaan'?

INSCHATTEN POLITIEK-BESTUURLIJKE WENSEN EN ONTWIKKELINGEN IN DE WETGEVING

Naast de maatschappelijke risico's voor veiligheid, gezondheid, leefbaarheid en duurzaamheid, spelen meer elementen een rol bij het kiezen van focuspunten. We maken ook een inschatting van de bestuurlijke wensen en van de wettelijke verplichtingen. DCMR-experts schatten de bestuurlijke wensen in op basis van hun eigen inzicht. En ze toetsen deze wensen aan het beleid en de programma's van de participanten.

In een workshop bespreken ambtelijk vertegenwoordigers van de participanten de door DCMR voorgestelde speerpunten. Waar nodig stellen participanten mutaties voor.

INHOUD	1 INLEIDING	2 UITVOERING EN BELEID	3 VERGUNNING- VERLENING	4 EFFECTIEF TOEZICHT	5 CONSEQUENTE, VOORTVARENDE EN INNOVATIEVE HANDHAVING	6 GEDOOG- STRATEGIE	7 KWALITEITS- BORING	8 BUDGETTEREN	9 BODEM	10 BIJLAGEN
--------	-----------------------	-------------------------------------	--------------------------------------	-----------------------------------	--	----------------------------------	-----------------------------------	-------------------------	-------------------	-----------------------

SELECTIE HOOFDPRIORITEITEN MEERJARENPROGRAMMA (MJP)

DCMR heeft op grond van deze overwegingen en input de hoofdprioriteiten voor het Meerjarenprogramma benoemd. Dit zijn focuspunten, ontwikkelingspunten en specifieke procesdoelen. Deze selectie is afgestemd met de DCMR-experts en de participanten. In het MJP wordt de inzet op deze hoofdprioriteiten in vier jaar bepaald, aan de hand van scope, doelgroep en instrumentkeuze. Indicatoren gericht op throughput en outcome worden jaarlijks in beeld gebracht in het jaarverslag van de DCMR. Het verhaal achter de cijfers vormt de basis van de jaarlijkse bijstelling op de uitvoering, en leiden mogelijk tot bijstelling van de beleidsprioriteiten van participanten.

Appendix bij het Meerjarenprogramma VTH 2017-2020

Inhoudelijke focus- en ontwikkelingspunten bij de VTH-taken zijn:

THEMA	FOCUS- EN ONTWIKKELINGSPUNTEN IN 2017-2020
Afvalwater	• monsternamen indirecte lozingen ten behoeve van risicobeoordeling voor de vervolgaanpak van ZZS en bestrijdingsmiddelen (focuspunt) • bescherming van het riool tegen dichtslibbing door lozing van oliën en vetten (focuspunt) • ontkoppeling van hemelwater (ontwikkelingspunt)
Bodem	• aanpak van grondstromen en asbestketen (ontwikkelingspunt)
Afval	• van afval naar grondstof/circulaire economie (ontwikkelingspunt)
Lucht	• emissies van zeer zorgwekkende stoffen, waaronder VOS en benzeen (focuspunt) • emissie van NOx, vooral bij stookinstallaties (focuspunt)
Externe Veiligheid	• kritische veiligheidsvoorzieningen (focuspunt) • fysieke toets aan de QRA (kwantitatieve risicoanalyse) (focuspunt) • audit van de veiligheidsbeheerssystemen Brzo • pgs 15, 29, 31 en 34 (focuspunt) • integriteit en ageing van installaties (focuspunt) • incidentenonderzoek (ontwikkelingspunt) • veiligheidscultuur (focuspunt) • nieuwe brandstoffen (ontwikkelingspunt) • cybersecurity (ontwikkelingspunt)
Geur	• hinderbeperking (focuspunt)
Geluid	• hinderbeperking (focuspunt)
Energie	• implementatie van rendabele maatregelen uit energiebesparingsplannen en vervoersplannen (EED) (focuspunt) • Warmte- en koude-uitkoppeling (ontwikkelingspunt)

Bijlage 2: Beschrijving kostprijsmethodiek provinciale en gemeentelijke bedrijven

De uitgangspunten voor de budgetsystematiek, zoals in hoofdstuk 8 opgenomen, gelden voor alle participanten. Omdat het voor de provincie om een beperkt aantal bedrijven gaat (circa 250), die allemaal vergunningplichtig zijn en relatief omvangrijk en complex, is de uitwerking voor bedrijven die onder bevoegd gezag van de provincie vallen veel gedetailleerder dan die voor gemeenten (circa 28.000 bedrijven). Daarnaast maakt voor de provincie de inzet op voorvallen en incidenten bij bedrijven (nog) geen onderdeel uit van de kostprijsystematiek. Om die redenen zijn beiden apart beschreven in deze bijlage. De clusterindeling van de werkplannen is voor provincie en gemeenten identiek. Het gaat om de volgende clusters:

- Reguleren;
- Wabo-toezicht;
- Handhaving;
- Bezwaar en beroep;
- Borgingstaken;
- Brzo-toezicht
- Overige VTH-taken.

Het cluster Brzo-toezicht maakt geen onderdeel uit van de gemeentelijke werkplannen, daar alle Brzo-plichtige bedrijven onder bevoegd gezag van de provincie vallen. Omdat voor de borgingstaken geldt dat het gaat om een gezamenlijke aanpak voor alle participanten, zijn die uitgewerkt in een apart hoofdstuk.

KOSTPRIJSBEREKENINGSMODEL PROVINCIALE BEDRIJVEN

Met de uitwerking van het kostprijsberekeningsmodel is een risico-gestuurde budgetteringswijze mogelijk, die aansluit bij de gemeentelijke programmeringsmethodiek.

Het kostprijsberekeningsmodel de provincie Zuid-Holland is in 2015 ontwikkeld en bestaat uit de volgende onderdelen:

- 1 de door de Zuid Hollandse OD's ontwikkelde kengetallen voor de verschillende RIE-installaties en -activiteiten bij de provinciale bedrijven voor de Wabo-VTH-taken;
- 2 een kwaliteitsboek met beschrijving van de werkzaamheden voor de verschillende RIE-installaties en -activiteiten;
- 3 een gedetailleerde inventarisatie van alle RIE-installaties en -activiteiten voor alle provinciale inrichtingen;
- 4 een rekenprogramma waarmee de benodigde tijd voor de diverse VTH-werkzaamheden bij de inrichtingen kan worden berekend;
- 5 een handleiding voor de werking en het beheer van het rekenprogramma.

De uitkomsten van de berekeningen geven opgeteld een beeld van de totale tijdsbesteding voor de provinciale inrichtingen door de omgevingsdiensten.

DE DOOR DE EXPERTS VAN DE ZUID HOLLANDSE OD'S ONTWIKKELDE KENGETALLEN VOOR DE VERSCHILLENDE RIE-INSTALLATIES EN -ACTIVITEITEN BIJ DE PROVINCIALE BEDRIJVEN VOOR DE WABO-VTH-TAKEN

Het kostprijsberekeningsmodel is ontwikkeld om tot een kental te komen voor de uitvoering van de verschillende Wabo-milieutaken bij de provinciale inrichtingen, de zogenoemde "Grijze" Wm-VTH-taken.

Niet alle producten en diensten komen even veel voor en niet alle producten vragen dezelfde deelwerkzaamheden. Ook binnen een bedrijf kunnen de hoeveelheid werk en de frequentie waarmee producten voorkomen verschillen. Zelfs bij bedrijven waar installaties uit dezelfde categorie staan. Dit geldt zowel voor de vergunningverlening als

voor het toezicht en de handhaving. Er zijn daarnaast grote verschillen in de omvang van inrichtingen die tot dezelfde branche of dezelfde zwaarteklasse behoren.

Om deze reden is ervoor gekozen voor de ontwikkeling van kentallen de individuele RIE-installatie als basis te nemen, gedifferentieerd naar de verschillende installaties. Hetzelfde doen we voor die activiteiten die niet in de RIE worden genoemd, maar die wel aanwijsbare milieu- en veiligheidsaspecten kennen.

EEN KWALITEITSBOEK MET BESCHRIJVING VAN DE WERKZAAMHEDEN OP HET ADEQUATE NIVEAU VOOR DE VERSCHILLENDE RIE-INSTALLATIES EN -ACTIVITEITEN

De procedure voor de veranderingsvergunning voor een individuele RIE-installatie of relevante niet-RIE-activiteit verloopt langs de hieronder opgesomde stappen en bestaat (bij adequate uitvoering) uit een aantal deelwerkzaamheden:

1 Vooroverleg

- 1.1 Eerste contactmoment met bedrijf
- 1.2 Beoordeling documenten en informatie bij de kritische knelpunten
- 1.3 Eerste conceptaanvraag
- 1.4 Tweede conceptaanvraag en geactualiseerde documenten

2 Behandeling aanvraag

- 2.1 Ontvangst aanvraag
- 2.2 Opstellen ontwerpbeschikking
- 2.3 Zienswijze
- 2.4 Opstellen beschikking

3 Beroep

Een aantal van deze stappen en deelwerkzaamheden is specifiek voor een installatie of activiteit, en geldt dus niet voor alle installaties of activiteiten.

Een lijst daarvan is in de kwalitatieve beschrijving van het ambitieniveau opgenomen: het kwaliteitshandboek. In dit kwaliteitshandboek staat welke deelwerkzaamheden worden uitgevoerd in de aangegeven tijd voor de installatie. Het ontwikkelde kental betreft de werkzaamheden voor de vergunningverlening, vanaf het eerste contact met het bedrijf tot en met de definitieve vergunning. Hieronder vallen ook de werkzaamheden van de specialisten die intern bij de OD worden ingeschakeld en de administratieve en juridische handelingen door de vergunningverlener. Dit is niet het geval voor werkzaamheden voor de stap 'Beroep'. Deze werkzaamheden zijn zo uniek dat er geen standaard tijdsbesteding voor is ontwikkeld. De controle voor een individuele RIE-installatie of relevante niet-RIE-activiteit bestaat uit diverse, per installatie verschillende deelwerkzaamheden. Deze zijn beschreven in de kwaliteitsbeschrijving. De controle bevat de volgende acties:

Voorbereiding

- 1 Vergunning doorlichten op
 - a actualiteit, inhoud (RIE en bijkomende installaties);
 - b inventariseren onderdelen van de RIE-installatie, gasturbines, ketels, afgasketels, schoorstenen (en bijkomende installaties);
 - c meetregime emissie, emissie-eisen (vergunning/BEEA-A/hoofdstuk 5 Activiteiten-besluit), meet- en registratiesysteem, uitzonderingen;
 - d voorschriften RIE-installatie in de vergunning voor de aspecten Veiligheid (R&I veiligheidsplan, gevaarlijke stoffen), Afvalwater, Bodem, Geluid, Lucht, maatwerk.
- 2 Handhavingsverleden

Fysieke controle

Controleren van installatie of activiteit ter plaatse:

- 3 indruk technische staat van de installatie en het onderhoud;

- 4 gebruik van de installatie; komt dit overeen met de voorschriften?;
- 5 regelkamer en procesbewaking;
- 6 werking van beveiligingen;
- 7 voorzieningen ter beveiliging op het terrein en het gebouw;
- 8 opslag hulpstoffen of bulkgoederen, good housekeeping;
- 9 opslag gevaarlijke stoffen en gasflessen.

Organisatorische controle

Ter plaatse raadplegen van:

- 10 onderhoudsinspectieprogramma voor de installatie (frequentie, wijze, deskundigheid) inclusief onderliggende documenten en verslagen die zijn vastgelegd in het managementsysteem;
- 11 werkinstructies en de bekendheid daarvan;
- 12 keuringen, testen en certificaten;
- 13 storingen bij de inrichting;
- 14 klachten bij de inrichting en de afhandeling daarvan;
- 15 evaluatie van incidenten (vastgelegd in managementsysteem);
- 16 emissie monitoring, het meet- en registratiesysteem, kwaliteitsborging voor meetsysteem en parallelmetingen. EU Emissions Trading System (EU ETS).

Administratieve controle achteraf

- 17 beoordelen emissierapportage en parallelmetingen;
- 18 beoordelen keuringsrapporten;
- 19 toetsen afvoergegevens afvalstoffen;
- 20 eventueel beoordelen bijkomende periodieke en/of verplichte rapportages (monitoring of onderzoek);
- 21 eventueel beoordelen auditverslagen.

Opstellen rapportage

- 22 Controle vastleggen d.m.v. rapportage;
- 23 Aanschrijving aan het bedrijf en handhavingsadvies.

De nota VTH biedt de mogelijkheid om specifiek toezicht uit te voeren op basis van het naleefgedrag van de inrichting. Daarnaast wordt risicogericht toezicht steeds meer toegepast. De basisrisico-inschatting vindt plaats op installatieniveau. Een hoog risico betekent dat de installatie ieder jaar gecontroleerd moet worden, een laag risico dat de controle iedere drie jaar moet plaatsvinden. Het uitgangspunt voor de frequentiedifferentiatie is een risico-inschatting op verschillende milieuthema's: de RIAN-score. DCMR past deze werkwijze al enkele jaren toe. Een installatie krijgt op elk van deze thema's een score:

- 0** = geen bijdrage/belasting op het milieuthema
- 1** = minimale bijdrage/belasting op het milieuthema
- 2** = gemiddelde bijdrage/belasting op het milieuthema
- 3** = belangrijke bijdrage/belasting op het milieuthema

Op basis van het basisrisico en de risicoscores voor de milieuthema's berekent DCMR de controlefrequentie van de integrale controle van de inrichting. Aandachtspunten hierbij:

- 1** de basisfrequentie wordt bepaald op basis van de risico-inschatting per RIE-categorie (hoog of laag);
- 2** themascores van de bepalende branche bepalen het percentage waarmee de basisfrequentie afneemt (omdat niet ieder thema 100% relevant is bij de inspectie);
- 3** de themascores lucht en veiligheid tellen door hun grote relevantie dubbel mee;
- 4** als meerdere branches relevant zijn, wordt het percentage bepaald door het gemiddelde van de relevante branches te nemen.

EEN GEDETAILLEERDE INVENTARISATIE VAN ALLE RIE- INSTALLATIES EN -ACTIVITEITEN VOOR ALLE PROVINCIALE INRICHTINGEN

Voor de ontwikkeling van de kentallen zijn niet de inrichtingen of de branches het referentiepunt, maar de installaties en activiteiten die samen de inrichtingen vormen. Om dit mogelijk te maken, zijn voor alle inrichtingen onder provinciaal bevoegd gezag de aanwezige RIE-installaties en overige activiteiten geïnventariseerd. Dit levert voor Zuid-Holland een lijst op met 95 installaties die onder de RIE vallen en 80 andere, milieurelevante activiteiten. De kentallen voor tijdsbesteding in de VTH-werkzaamheden zijn daarmee geënt op de primaire, voor het milieu en de veiligheid relevante onderdelen van de inrichtingen.

De kentallen per installatie, de standaardtijden, worden omgerekend naar een kental voor de individuele bedrijven. Het rekenmodel is daarvoor het aangewezen instrument. De hieruit voortkomende tijdsbesteding voor het bedrijf wordt vervolgens gekoppeld met de producten uit de PDC.

EEN REKENPROGRAMMA WAARMEE OP BASIS VAN DE ONTWIKKELDE KENTALLEN DE BENODIGDE BESTEDEN TIJD (UREN) VOOR DE DIVERSE VTH WERKZAAMHEDEN BIJ DE INRICHTINGEN WORDT BEREKEND

Het gaat in de vergunningverlening alleen bij uitzondering om een veranderingsvergunning voor één nieuwe installatie. In de praktijk bestaan inrichtingen uit meerdere installaties, al dan niet van RIE-categorie. Ook zijn niet-RIE activiteiten vaak onderdeel van een inrichting. Als meerdere installaties tegelijkertijd vergund worden, is het niet nodig het hele proces voor iedere afzonderlijke installatie te volgen. Daardoor is een reductie mogelijk ten opzichte van de opgetelde tijdsbestedingen voor de installaties en activiteiten. Om die reductie te berekenen, hebben we in het rekenmodel reductiefactoren opgenomen. Met het

rekenmodel wordt de tijdsbesteding per jaar per bedrijf berekend. Hiervoor wordt voor elk vergunningsproduct de frequentie vermenigvuldigd met de tijd. De som van die uitkomsten is tijd die voor een bedrijf jaarlijks nodig is voor vergunningverlening.

EEN HANDLEIDING WAARIN DE WERKING IS BESCHREVEN EN HET BEHEER VAN HET REKENPROGRAMMA WORDT VOORGESTELD

De kern van de uniforme begrotingssystematiek is dat de kentallen door de vijf diensten op dezelfde wijze worden vastgesteld met het rekenprogramma. Daarvoor is het nodig dat het beheer van de berekeningen en factoren in het rekenmodel in één hand ligt. Deze beheeractiviteiten zijn:

- het invoeren van nieuwe kentallen uit het kentallenbeheer;
- het updaten van het rekenmodel ten behoeve van nieuwe producten of diensten;
- het wijzigen van reductiefactoren;
- gebruik van het rekenmodel voor het opstellen van analyses.

Bij het beheer van het rekenmodel hoort ook dat we periodiek de gebruikte rekenwijze tegen het licht houden. De ingangsgegevens, het gebruik van reductiefactoren en de manier waarop de matrix is ingedeeld, kunnen allemaal bijdragen aan een afwijking tussen het berekende kental en de tijdschrijfgegevens. Het beheer van de inventarisatie van de inrichtingssamenstelling ligt bij de OD's zelf. Een verandering waarbij ook het aantal installaties of activiteiten verandert, moet worden doorgevoerd in het inventarisatieblad van het rekenmodel.

Budgetteringssystematiek bedrijven die vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag

INLEIDING

De hoofdelementen van de nieuwe methodiek zijn:

- indeling van de bedrijven in categorieën, naar zwaarte en branche;
- per branche bepalen de themascores en de MJP focuspunten de omvang van de inzet voor toezicht en reguleren;
- per type, categorie en per branche is er één bedrijfskental;
- een deel van het budget wordt besteed aan wettelijk verplichte borgingstaken.

Bedrijven kennen standaard een type en categorie indeling. Type heeft te maken met de juridische status, niet meldingsplichtig (type A), meldingsplichtig (type B) en vergunningplichtig (type C). Binnen elk type zijn bedrijven ingedeeld in categorieën, naar zwaarte. In deze indeling zijn twee structurele kenmerken verdisconteerd, die bepalend zijn voor het effect op de omgeving:

- Milieurelevantie (veiligheid, lucht, geluid, bodem enz);
- Grootte en complexiteit.

Sinds 2014 zijn ook de zogenaamde vvgb bedrijven van de provincie overgekomen. Het gaat in totaal om ca. 50 meldingsplichtige en 115 vergunningplichtige bedrijven. Voor deze bedrijven zijn 2 keer 3 categorieën aan type B en C toegevoegd (B6 t/m C8).

De nieuwe systematiek kent de volgende wijzigingen:

- De hoogte van de deelkentallen voor zowel toezicht als reguleren zijn aangepast voor de verschillende categorieën, waarbij vooral uren geschoven zijn van lage naar hoge categorie;
- Naast onderscheid in type en categorie is onderscheid gemaakt tussen branches. Hierbij zijn themascores

(intrinsiek risico) en MJP focuspunten als onderscheidende criteria gehanteerd;

- Bij Wabo-toezicht is een gedragscriterium toegevoegd. Relatief veel ongewenst gedrag van bedrijven bij een participant leidt tot verhoging van het deelbudget voor Wabo-toezicht en omgekeerd;
- De juridische inzet voor reguleren en toezicht maakt onderdeel uit van reguleren en toezicht en zit niet meer in een apart cluster;
- Handhaving en bezwaar en beroep zijn ingeregeld als brancheafhankelijk opslagpercentage;
- Met het berekende totaalbudget per participant is een budget bepaald dat staat voor een basis kwaliteitsniveau. Het vormt daarmee een uitgangspunt voor de werkplanbesprekingen;
- Ten opzichte van het vorige punt is een disclaimer opgenomen voor een gelimiteerd aantal bedrijven. Het gaat hierbij om bedrijven, die sterk bepalend zijn voor het budget voor een participant en waarvan de feitelijke situatie sterk afwijkt van de vergunde situatie, waardoor de budgettaire situatie overschat wordt.

Niet inrichtingsgebonden taken (bijvoorbeeld meldingen en maatwerk voor lozingen buiten inrichtingen), wettelijke taken die slechts voor enkele specifieke bedrijven gelden (bijvoorbeeld EPTRR beoordelingen) en bestuurlijke wensen (bijvoorbeeld aanvullende horecameetronden, met andere diensten van participanten gezamenlijke garage-acties uitvoeren, etc.) maken geen deel uit van de systematiek.

Het basisbudget bestaat uit 5 clusters: reguleren, Wabo-toezicht, handhaving, bezwaar en beroep en borgingstaken. De borgingstaken zijn ook voor de provincie Zuid-Holland van toepassing en zijn in een apart hoofdstuk toegelicht.

Gestart wordt met een samenvatting, waarna een toelichting op de systematiek volgt per cluster.

SAMENVATTING RESULTATEN

Per cluster is bepaald hoe met de nieuwe systematiek het bijbehorend deelbudget wordt bepaald. Met de nieuwe systematiek wordt beter aangesloten bij de risicogerichte aanpak en het MJP dan met de vorige systematiek. Daardoor kan het bepaalde budget beter als uitgangspunt gehanteerd worden bij de werkplanbesprekingen.

CLUSTER REGULEREN

Onderscheid in type en categorie vormt de basis, net als bij de vorige systematiek. Aan de hand van de themascores en MJP focuspunten is variatie aangebracht. Een bedrijf dat valt in een branche met relatief hoge themascores heeft vaker te maken met een vergunningtraject dan een bedrijf in een branche met relatief lage themascores. Daarnaast hebben sommige branches met relatief veel focuspunten uit het MJP te maken, waardoor relatief meer inzet nodig is voor actualisaties van de vergunningen in de betreffende branches. De dynamiek van vergunningverlening en meldingen is verschillend. Daarom worden beiden apart behandeld.

VERGUNNINGVERLENING

STAP 1: BEPALEN GEMIDDELD KENTAL VERGUNNINGEN PER CATEGORIE

Bij vergunningverlening zijn 2 aspecten die het benodigd budget, en dus ook het kental, bepalen van belang: de benodigde uren voor een vergunningtraject en de bijbehorende frequentie. De benodigde inzet voor een gemiddeld vergunningtraject hangt vooral af van de grootte en complexiteit van een bedrijf en de milieurelevantie. Dit is verwerkt in de categorie indeling.

In onderstaande tabel zijn de nieuwe gemiddelde kentallen voor vergunningverlening opgenomen en tevens is het verschil in beeld gebracht met de kentallen van de vorige systematiek.

Tabel 1: kentallen vergunningverlening

CATEGORIE	GEMIDDELD KENTAL BASIS NIEUW	KENTAL BASIS OUD	TOENAME KENTAL UREN
1	6	7,5	-1,5
2	9,6	10,5	-0,9
3	13,5	12,3	1,2
4	35	27,6	7,4
5	100	49,8	50,2
6	45	48	-3
7	80	66	14
8	210	116	94

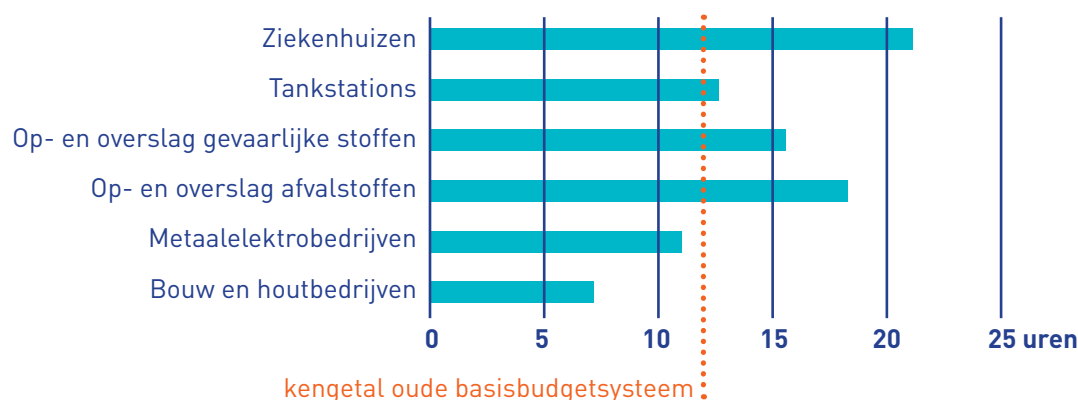
De nieuwe kentallen leveren een stijging op van het budget. De kentallen van de vorige systematiek hielden onvoldoende rekening met de dynamiek in sommige branches (bijvoorbeeld opslag gevaarlijke stoffen) en de noodzaak om eerder tot actualisaties over te gaan is de laatste jaren toegenomen. Inzet op oprichtingsvergunningen maakt, net als bij de vorige systematiek, geen onderdeel uit van het basisbudget. Dit is maatwerk per participant en zal van jaar tot jaar sterk variëren.

STAP 2: EFFECT THEMASCORES EN MJP FOCUSPUNTEN TER BEPALING KENTAL PER CATEGORIE PER BRANCHE.

Met het aanbrengen van de benodigde differentiatie tussen de branches wordt het kental voor vergunningverlening per categorie per branche vastgelegd. Het totale budget als bepaald onder stap 1 blijft daarbij gelijk. Voor elke branche zijn de thema's in het kader van RIAN gescoord van 0 tot maximaal 3 punten. De hoogte van de score bepaalt het belang van het thema en tevens voor vergunningverlening de mate van aandacht die het thema vraagt. Indien er tevens een MJP focuspunt aan de orde is bij een thema, zal er vaker een actualisatie van de vergunning aan de orde zijn, waarmee de aandacht die gemiddeld per jaar voor het thema nodig is omhoog zal gaan. Dit is doorvertaald door de themascore in dat geval dubbel mee te tellen. In appendix 2.1 is een overzicht opgenomen van de totaal scores per branche voor vergunningverlening.

Ter illustratie is hieronder voor een type C, categorie 3 (C3) bedrijf voor een 6-tal branches het berekende kental voor vergunningverlening grafisch weergegeven. De verticale lijn staat voor het kental voor vergunningverlening voor een C3 bedrijf conform de vorige systematiek.

Figuur 1: kental vergunningverlening C3 bedrijven in enkele branches.



MELDINGEN 8.40 EN MAATWERKVOORSCHRIFTEN

Doordat steeds meer vergunningplichtige inrichtingen te maken hebben met vergunningen waarin koppelingen zijn aangebracht aan het activiteitenbesluit, komen meldingen en maatwerk ook voor bij type C bedrijven. De inzet per branche varieert sterk van jaar tot jaar. In meerjarig perspectief is het niet nodig om onderscheid tussen branches te maken. Tot slot is ook de verdeling over de categorieën herzien, beter passend bij de praktijk. In onderstaande tabel zijn de nieuwe kentallen opgenomen en ter vergelijking zijn ook de oude kentallen opgenomen.

Tabel 2: kentallen meldingen en maatwerk

TYPE	CAT	BASIS OUD	BASIS NIEUW
B	1	0,35	0,2
	2	0,55	0,3
	3	0,9	0,4
	4	0,9	0,5
	5	0,9	0,6
	6	10	0,6
	7	10	1
	8	13	2
C	1	0	0,2
	2	0	0,3
	3	0	0,4
	4	0	0,5
	5	0	0,6
	6	0	0,6
	7	0	1
	8	0	2

CLUSTER WABO-TOEZICHT

Voor Wabo-toezicht is bepaald dat de omvang van de programmering van de brancheplannen 2018 overeenkomt met het basisniveau van uitvoering. Dit niveau is daarom als uitgangspunt genomen voor het bepalen van het benodigde budget. Onderstaand is in een aantal stappen toegelicht hoe het budget verdeeld wordt over de indeling van het bedrijvenbestand.

STAP 1: EFFECT ZWAARTE VAN BEDRIJVEN

De indeling in type en categorie staat voor het onderscheid in zwaarte en milieurelevantie. Dit onderscheid is voor alle branches hetzelfde. De verhouding tussen types en categorieën sluit met de nieuwe systematiek beter aan bij de vernieuwde risicomethodiek. In tabel 3 zijn de verhoudingsgetallen per type en categorie opgenomen. Dit is niet gelijk aan de kentallen voor Wabo-toezicht. Deze worden in de volgende stap per branche bepaald.

Tabel 1: verhoudingsgetallen per type en categorie voor de verdeling van het deelbudget voor Wabo-toezicht.

TYPE/ CAT	1	2	3	4	5	6	7	8
A	1	1	2	6	9			
B	2	2	4	12	18	12	18	24
C	3,75	3,75	7,5	22,5	33,75	22,5	33,75	45

STAP 2: VERWERKEN INTRINSIEK RISICO EN DE MJP FOCUSPUNTEN

Voor een betere aansluiting op de vernieuwde categorie en het MJP zijn themascores per branche en de MJP focuspunten gebruikt om variatie tussen branches aan te brengen. Zo ontstaan unieke kentallen voor Wabo-toezicht per branche, type en categorie, die gebruikt worden voor berekeningen van het totale basisbudget voor een participant. Per thema is het gemiddelde belang voor elke branche bepaald, het intrinsiek risico. Dit is uitgedrukt in een score tussen 0 en 3:

- 0 – het thema speelt over het algemeen geen rol bij de branche;
- 1 – het thema is van gering belang voor de branche;
- 2 – het thema is relevant voor de branche;
- 3 – het thema is essentieel voor de branche.

Hoe hoger de score, hoe sterker het thema bijdraagt aan het totaal voor de branche. Voor toezicht geldt dat een score 3 voor een thema essentieel is, en daarmee jaarlijks aandacht zal vragen. Een score 1 daarentegen, van gering belang, zal gemiddeld 5-jaarlijks aandacht vragen. Dit onderscheid is overgenomen in de systematiek. In onderstaand overzicht is te zien hoe de scores per thema meetellen:

score 0 – bijdrage 0 punten;
score 1 – bijdrage 1 punt;
score 2 – bijdrage 3 punten;
score 3 – bijdrage 5 punten.

In het MJP is per focuspunt opgenomen bij welke branches het punt aan de orde is. Tevens is een indicatie opgenomen voor het aantal bedrijven binnen de branche waarvoor het focuspunt relevant is. Voor de meeste branches hebben de focuspunten te maken met de thema's veiligheid, lucht en energie. Voor enkele branches zijn er focuspunten bij de thema's geluid, geur en afvalwater.

Voor de budgettering is de impact van de focuspunten als volgt verwerkt per thema:

- focuspunt speelt geen rol – geen ophoging;
- focuspunt speelt een beperkte rol – ophoging themascore met 25% tov de basisscore;
- focuspunt is gemiddeld relevant – ophoging themascore met 50% tov de basisscore;
- focuspunt is relevant voor (vrijwel) alle bedrijven – ophoging themascore met 100% t.o.v. de basisscore.

STAP 3: TOEVOEGEN SPECIFIEKE BRANCHEGERICHTE GEDRAGS- EN OMGEVINGSFACTOREN

Voor bepaalde branches gelden specifieke omstandigheden die consequenties hebben voor het budget.

Als deze omstandigheden langdurig zijn (>= 4 jaar) zijn ze meegenomen bij de budgetbepaling. In de brancheplannen zijn deze specifieke omstandigheden opgenomen.

Het opnemen hiervan leidt dan ook niet tot verhoging van

het totale budget voor Wabo-toezicht, maar tot een andere verdeling over de branches, zodat goed wordt aangesloten bij de brancheplannen. Voor vier branches gelden specifieke omstandigheden.

Een overzicht van de totaalscores (intrinsiek risico+MJP+ gedrags- en omgevingsfactoren) per branche is opgenomen in appendix 2.1.

STAP 4: BEPALEN GEDRAGSFACOR BEDRIJVEN PER GEMEENTE

Naast zwaarte en milieurelevantie is ook het gedrag van een individueel bedrijf mede bepalend voor de toezichtintensiteit. In de toezichtstrategie is opgenomen dat gewenst gedrag van een bedrijf beloond wordt met minder toezichtlast en omgekeerd. In de loop van de tijd kan het gedrag wijzigen. In RIAN zijn gedragsscores van bedrijven opgenomen, variërend van gewenst tot ongewenst gedrag.

BRANCHE	FACTOR	ARGUMENTATIE
Afvalbranche	+15%	In de nota VTH van de provincie Zuid-Holland is voor de afvalbranche opgenomen dat regelmatig toezicht noodzakelijk is in verband met gebrek aan kennis bij de bedrijven op het gebied van gevaarlijke (afval)stoffen. Daarom zijn voor de provincie Zuid-Holland toezichtactiviteiten toegevoegd. Voor de gemeentelijke bedrijven is dit doorvertaald in een ophoging van 15%.
Autodemontage	+50%	Bij autodemontagebedrijven is gezien het gedrag regelmatig diepgaand administratief onderzoek nodig. Dit valt buiten de standaard verdeling. Dit effect is verdisconteerd door de score met 50% op te hogen.
Metaalrecycling	+50%	Voor metaalrecycling geldt hetzelfde als voor autodemontagebedrijven.
Vuurwerk	Factor 4 + 30%	Opslag en verkoop van consumentenvuurwerk heeft alleen een themascore op veiligheid (score 2). Vanwege de ligging van de opslagen in de woonomgeving en de extra aandacht die jaarlijks nodig is tijdens de verkoopdagen is hiervoor een extra inzet nodig. Met alleen de themascore 2 op veiligheid is het budget toereikend voor gemiddeld 4-jaarlijkse controles. Vanwege de jaarlijkse aandacht die nodig is, wordt een factor 4 toegepast. Keten- en administratief toezicht speelt daarnaast een belangrijke rol in deze branche, wat buiten de standaard verdeling valt. Dit effect is verdisconteerd door de score met 30% op te hogen.

In de praktijk komt ongewenst gedrag vaker voor op oude bedrijventerreinen en in de woonomgeving. Er zijn dan ook verschillen tussen individuele gemeenten. In de systematiek is dit verwerkt als een opslagpercentage voor Wabo-toezicht per gemeente. Om het geheel budgetneutraal te houden is dit percentage bepaald als afwijking van het gemiddelde van alle gemeenten samen. Van jaar tot jaar zal het gemiddeld gedrag van bedrijven in een gemeente kunnen veranderen, al zullen de schommelingen beperkt zijn. Deze factor zal dan ook jaarlijks per gemeente bepaald worden. Hieronder is per gemeente aangegeven wat de hoogte van de factor is op basis van de situatie begin 2018. Voor de berekening van het totale basisbudget per gemeente is dit moment als vertrekpunt gekozen.

GEMEENTE	GEDRAGSFACITOR
Albrandswaard	1,08
Barendrecht	1,04
Brielle	0,90
Capelle aan den IJssel	0,91
Hellevoetsluis	0,99
Krimpen aan den IJssel	1,04
Lansingerland	0,94
Maassluis	0,97
Nissewaard	1,05
Ridderkerk	1,00
Rotterdam	1,03
Schiedam	0,97
Vlaardingen	0,99
Westvoorne	1,00

Een factor groter dan 1 betekent dat er relatief vaker sprake is van ongewenst gedrag en daarmee een ophoging van het Wabo-toezicht budget als bepaald in stap 1 t/m 3. Een factor kleiner dan 1 betekent dat er relatief vaker sprake is van gewenst of neutraal gedrag en daarmee een verlaging van het Wabo-toezicht budget als bepaald in stap 1 t/m 3.

CLUSTER HANDHAVING

Het cluster handhaving bestaat uit bestuursrechtelijke en strafrechtelijke acties. Strafrechtelijke handhaving loopt over het algemeen parallel aan bestuurlijke handhaving of is er een vervolg op. Daarom zijn ze als 1 groep beschouwd. Bij de branche horeca zijn er verschillen in aanpak tussen gemeenten onderling. Voor de systematiek is van de minimum situatie uitgegaan:

- Strafrechtelijk optreden bij overtredingen > 20 dB.
- Beperkte inzet op horecameetronden.

In de nieuwe systematiek zijn onderstaande principes verwerkt:

- Onderscheid maken naar type en categorie conform insteek bij Wabo toezicht.
- Een in te stellen percentage voor handhaving op brancheniveau.

Het eerste principe past bij de verwachting dat een hogere inzet op toezicht bij een bedrijf de kans op handhavend optreden eveneens zal doen toenemen. Voor de meeste branches zal met een standaard opslagpercentage gewerkt kunnen worden. De opslag per branche kan soms anders zijn als gevolg van specifieke branchegerichte omstandigheden. Als standaard geldt een opslag van **5%** op het Wabo toezicht budget. Op basis van ervaringen van de afgelopen jaren zal voor 4 branches een lager percentage gehanteerd worden en voor 4 branches een hoger. De afwijkende percentages zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Tabel 2. Branches met een afwijkend percentages voor handhaving

BRANCHES MET HOGER %	%
autodemontage	10%
consumentenvuurwerk	10%
op- en overslag gevaarlijke stoffen	10%
spoorweginrichtingen	10%
BRANCHES MET LAGER %	%
bouw- en houtbedrijven	2%
energie en water	2%
sport en recreatie	2%
zorg	2%

CLUSTER BEZWAAR EN BEROEP

Omdat juridische ondersteuning gekoppeld is aan producten, valt onder dit cluster alleen nog bezwaar en beroep. Dit betekent dat het om een beperkte bijdrage (<1%) gaat aan het totale budget. Driekwart van de bezwaar en beroepszaken zijn gekoppeld aan reguleren. Voor de verdeling van de uren is daarom gekozen om ze als opslagpercentage te koppelen aan reguleren. Gebaseerd op de ervaringen van de afgelopen vier jaar is een opslagpercentage van 4,5% t.o.v. het berekende budget voor reguleren toereikend.

CLUSTER BORGINGSTAKEN

BESCHRIJVING

Juli 2017 is het gewijzigde Besluit omgevingsrecht (BOR) van kracht geworden. Daarmee zijn de Landelijke procescriteria wettelijk verankerd. De werkzaamheden die nodig zijn om aan de eisen van het BOR te voldoen, noemen we de 'borgingstaken'. Er gelden eisen voor het beleid en de uitvoering van regulering, inspectie en handhaving. De werkwijze omvat een plan-do-act-cyclus, die helemaal moet worden doorlopen. De kwaliteitscriteria uit het BOR leiden tot beperkte aanvullingen en wijzigingen van onze werkwijzen.

Voor veel van de aanpassingen die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van het BOR, volstaat een scherpere invulling en aansturing van de borgingstaken. Ook zijn er incidentele werkzaamheden of werkzaamheden die projectmatig ontwikkeld moeten worden. Van die werkzaamheden valt alleen het beheer onder de borgingstaken.

Uit de evaluatie van het Uitvoeringsbeleidsplan blijkt dat er geen aanleiding is om de urenbegroting voor de borgingstaken bij te stellen. Het maximum aantal uren dat we jaarlijks voor deze taken inzetten, bedraagt 6.500. Dit is nu toereikend om de verplichte borgingsproducten op een voldoende niveau te realiseren.

BORGINGSTAKEN

- Meerjarenprogramma
- Jaarprogramma
- Nalevingstrategie
- Kwaliteitsborging
- Beheer risicoanalyse model RIAN
- Volgen ontwikkelingen
- Extern overleg

MEERJARENPROGRAMMA

DCMR actualiseert de meerjarenprogrammering één keer in de vier jaar. Voor de VTH-taken was dit voor het laatst in 2016. Het meerjarenprogramma (MJP) geeft de gezamenlijke visie van de participanten op de hoofdprioriteiten weer. De hoofdprioriteiten zijn in het MJP uitgewerkt. Ze dienen als dienstbreed (programmatisch) uitvoeringskader voor de jaarplannen van de verschillende afdelingen. In deze jaarplannen laten de afdelingen zien op welke manier zij aan de visie en doelstellingen gaan bijdragen.

Met duidelijke doelstellingen wil DCMR zichtbaar maken op welke manier haar inspanningen bijdragen aan maatschappelijke doelen, en daarmee aan de gezamenlijke visie van participanten. Om de onderbouwing van het meerjarenprogramma op peil te houden zijn monitoring, informatie en analyse nodig. Dat kost elk jaar tijd, net als het bijhouden van relevante ontwikkelingen.

De evaluatie van de borgingstaken en aanpassingen door het nieuwe BOR leiden tot nieuwe protocollen om data verzamelen ten behoeve van de KPI's uit het MJP. De protocollen dienen ook om de datakwaliteit te toetsen en voor de verslaglegging over bereikte doelen. We ramen de tijdsbesteding voor het onderhoud en de aanvulling van het MJP, inclusief de monitoring, jaarlijks op 600 uur.

JAARPROGRAMMA

Het jaarprogramma omvat het programmeren van werkzaamheden voor regulering, toezicht en handhaving in brancheplannen, de doelgroep-analyse en het actualisatieprogramma voor de vergunningverlening. Een groot deel daarvan pakt DCMR planmatig aan. De werkzaamheden omvatten daarom het opstellen van de brancheplannen en het actualisatieprogramma. De vertaling daarvan naar de werkplannen (het uitwerken

van de participant-specifieke impact) is niet inbegrepen. Ook de uren voor de projectleiding zijn niet inbegrepen. We zetten tijd in voor data-analyse op strategisch en tactisch niveau. Op grond van aanpassing van het BOR geven we activiteiten in de verslaglegging weer in verhouding tot de prioriteitstelling. Ook nemen we een evaluatie op van de doelen. De tijdsbesteding voor het opstellen van het jaarprogramma is geraamd op 650 uur per jaar.

NALEVINGSTRATEGIE (TOEZICHT, SANCTIE, GEDOOG).

Eens in de vier jaar vindt een herziening van de nalevingstrategie plaats. Daarnaast houdt de DCMR jaarlijks de ontwikkelingen en de actualiteit bij. De inzet op deze post was de afgelopen jaren vooral gericht op de uitwerking van het instrument doelgroep-analyse. Op grond van het nieuwe BOR zullen in de strategie ook de strafrechtelijke handhaving en het omgaan met aanvragen en toezicht op bestuursorganen onderling worden opgenomen. Ook is er aandacht voor de wijze waarop sancties, termijnen en het uitvoeren daarvan worden gehanteerd en afgestemd. Jaarlijks begroten we 50 uur voor de nalevingsstrategie.

KWALITEITSBORGING

We begroten 2.200 uur per jaar voor het actualiseren van de protocollen vergunningverlening, toezicht en handhaving, productaudits, intervisie en procesreviews. Op deze post zetten we ook in op digitalisering van handavingsbevindingen met een digitale checklist en handleidingen voor toezicht en vergunningverlening.

INHOUD	1 INLEIDING	2 UITVOERING EN BELEID	3 VERGUNNING- VERLENING	4 EFFECTIEF TOEZICHT	5 CONSEQUENTE, VOORTVARENDE EN INNOVATIEVE HANDHAVING	6 GEDOOG- STRATEGIE	7 KWALITEITS- BORGING	8 BUDGETTEREN	9 BODEM	10 BIJLAGEN
--------	----------------	------------------------------	-------------------------------	----------------------------	---	---------------------------	-----------------------------	------------------	------------	----------------

BEHEER RISICOANALYSEMODEL (RIAN)

Het RIAN vraagt onderhoud. Bulkgegevens, zoals de Inspectieview Milieu (IvM) en de Inspectieview Bedrijven (IvB) komen breder beschikbaar. Ook externe gegevens over de naleving binnen branches en individuele bedrijven komen daardoor beschikbaar. Hiervoor zal een model worden ingepast in RIAN. Onder het beheer van het RIAN valt ook de doorontwikkeling van Rudis en digitale checklists, waarmee we zorgdragen voor de registratie van gegevens. Voor het beheer van RIAN begroten we jaarlijks 1.000 uur.

VOLGEN VAN ONTWIKKELINGEN IN BELEID, REGELGEVING EN JURISPRUDENTIE

In de PUMA-proceseisen is het volgen van ontwikkelingen in beleid, regelgeving en jurisprudentie een voorwaarde om VTH-taken op niveau te kunnen uitvoeren. Jaarlijks zal dit ongeveer 550 uur vragen. Tot de inwerkingtreding van de omgevingswet zetten we ongeveer 900 uur van deze borgingstaken in voor de voorbereiding op de omgevingswet.

VOEREN VAN EXTERN OVERLEG, GERICHT OP DE UITVOERING

De PUMA-proceseisen omvatten overleg met parket, politie, brandweer en waterkwaliteitsbeheerder. Daarbij gaat het onder meer om het verwerven, beheer en onderhoud van externe data. Hiermee is jaarlijks naar schatting 550 uur gemoeid. Dit geldt alleen voor het deel van het werk dat redelijkerwijs kan worden omgeslagen over alle categorieën bedrijven.

Appendix 2.1

Totaalscore vergunningverlening en Wabo-toezicht per branche

BRANCHE	TOTAAL- SCORE VV	TOTAAL- SCORE TOEZICHT
Akkerbouw	7	8
Autodemontagebedrijven	16	34,5
AWZI en Tankcleaners	23	32,2
Bouwnijverheid	8	6
Chemie (gemeentelijk bevoegd gezag)	37	41
Textiel (reinigings-) bedrijven	11	15,5
Composteerders-TOP-DOP	18	31,6
Droge bulk	11	15,5
Spoorweginrichtingen	17	17,5
Energie en water excl gasdruk meet en regelstations cat B en C	4	4
Energie en water gasdruk meet en regelstations cat B en C	1	1
Energiebedrijven	19	30,5
Motorvoertuigen en -herstelinstellingen	11	14
Glastuinbouw	20	22,5
Grafische activiteiten	12	13
Groot- en detailhandel	7	6,5
Horeca	16	19
Installaties	7	7,5

BRANCHE	TOTAAL- SCORE VV	TOTAAL- SCORE TOEZICHT
Luchtvaart	16	21
Metaalrecycling	21	42
Metaalelektro	12	11
Onderwijs	6	9
Op- en overslag (tank)	34	46
Op- en overslag afvalbedrijven	20	29,3
Op- en overslag gev.stoffen	17	14
Op- en overslag overig	9	7
Overige dienstverlening	6	5,5
Rubber en kunststof	15	16,8
Scheepswerven	13	14,8
Sport en recreatie	7	6,5
Tankstations	14	21
Veehouderijen	10	13,5
Voedingsmiddelenindustrie	17	16,5
Concumentenvuurwerk	4	15,6
Zorg excl ziekenhuizen	11	14
Zorg ziekenhuizen (niet psychiatrisch)	23	32
Mobiele puinbrekers	0	6

Appendix 2.2

Taken binnen budget

Onder het budget vallen alle taken die een direct gevolg zijn van het gegeven dat een participant bevoegd gezag is voor een bedrijf. Dat kan zo zijn door wet- en regelgeving, bindende afspraken of algemeen aanvaarde praktijk. Een participant heeft daardoor geen keuzevrijheid om een bepaalde taak wel of niet uit te voeren. Deze bijlage biedt een overzicht van deze taken. Voor de duidelijkheid geven we ook voorbeelden van taken die niet onder het budget vallen.

DIRECTE TAKEN DIE VERDISCONTEERD WORDEN IN BEDRIJFSKENTALLEN

A REGULEREN

Soorten milieuvergunningen

- alle soorten milieucontroles, administratief, preventief en repressief
- actualisatietoetsen
- afgebroken procedures
- specialistisch advies (lucht, veiligheid, geluid, bodem, energie, verkeer)
- wettelijk verplichte coördinatie (VRR, WVO, gemeenten)
- bijdrage juristen
- bijdrage coördinator
- alle onderwerpen die op grond van wet of algemeen aanvaarde praktijk behandeld worden, dus ook verruimde reikwijdte (energie, vervoer), afvalwater
- goedkeuringsbesluiten 4.1
- relatiebeheer (contacten en adviezen, buiten formele procedures om)
- opstellen maatwerkvoorschriften
- OBM (Omgevingsvergunning Beperkte Milieutoets)
- behandelen meldingen

B TOEZICHT EN HANDHAVING

- alle soorten milieucontroles, administratief, preventief en repressief
- handhavingstrajecten, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk (dwangsommen, PV, bezwaar, beroep)
- BSB-m (bestuurlijke strafbeschikking milieu)
- beoordeling rapportages
- specialistisch advies (lucht, veiligheid, geluid, bodem, energie, verkeer)
- bijdrage juristen
- bijdrage coördinatoren
- taken afvalwater (onder meer monsternamen)
- QRA-beoordeling en -toetsing
- behandeling klachten en incidenten
- relatiebeheer (contacten buiten controles of formele procedures)

C BORGINGSTAKEN

- meerjarenprogramma
- opstellen jaarprogramma
- evaluatie jaarprogramma
- handavings-, gedoog-, toezicht- en sanctiebeleid
- kwaliteitsborging
- volgen en vertalen ontwikkelingen in beleid, regelgeving, normering, jurisprudentie
- extern overleg gericht op de uitvoering

TAKEN DIE WEL IN HET BASISBUDGET VALLEN, MAAR NIET IN HET BEDRIJFSKENTAL VERDISCONTEERD WORDEN

Specifieke taken die bij een deel van de bedrijven voorkomen en die niet aan één categorie te koppelen zijn:

- Brzo-inspecties, inclusief coördinatie en opleidingen.
De overige taken die ook bij Brzo-bedrijven uitgevoerd moeten worden, zoals vergunningverlening en andere inspecties, zijn verdisconteerd in het jaarkental.
- Veiligheidsrapporten, beoordeling (vijfjarencyclus)
- E-PRTR (beoordelen milieujaarverslagen)

VOORBEELDEN VAN TAKEN DIE NIET ONDER HET BUDGET VALLEN

Sommige taken zijn in zekere mate bedrijfsgebonden en hebben ook een wettelijke basis, maar slechts een deel van de participanten heeft de taak bij DCMR belegd. Om die reden handhaven we voor deze taken de huidige vorm van financiering. Deze taken worden niet onder het basisbudget gebracht. Dit geldt voor de volgende vier soorten taken:

- WABO-regie (provincie, Rotterdam, Bernisse)
- BIBOB-toetsingen (provincie en Rotterdam)
- Handelingen (niet-locatiegebonden activiteiten die milieubelasting met zich meebrengen)
- BRIKS-taken (WABO)
- WBB bodemsaneringen

Appendix 2.3

Standaardcorrecties DCMR op VNG-indeling

Voor een aantal branches is de gehanteerde VNG-indeling in de praktijk niet passend. Daarom worden voor die branches standaard de categorie-indelingen aangepast. Deze handelwijze zetten we voort in de nieuwe methodiek. Het gaat om de volgende correcties:

SOORT INRICHTING	VNG	DCMR	TOELICHTING
Radarinstallaties	6	1	
Gasdruk- en regelinstallatie < 200 MVA	2	1	
Gasdruk- en regelinstallatie 200 – 1000 MVA	4	2	
Gasdruk- en regelinstallatie > 1000 MVA	5	4	
Garages, diverse categorieën, alle	2	3	
Benzine-servicestation zonder LPG	2	3	met LPG ongewijzigd (cat 4)
Sporthal, sportcomplex	3	2	
Detailhandel. met vuurwerk	1	5	
Ziekenhuizen	2	3	
Chemische wasserijen	2	3	
Treinstations	3	2	
Windmolens	4	1	
Opslag butaan propaan, LPG,			
bovengronds, < 2 m3	2	1	2 tot 8 m3 ongewijzigd (cat 3)

Bijlage 3: Toelichting op toezichtstrategie

Toezichtstrategie heeft betrekking op de wijze waarop DCMR het toezicht vorm geeft.

Toezicht is maatwerk³. De methodiek om de maatwerk-aanpak vorm te geven, bestaat uit twee stappen:

STAP 1: KOPPELING ANALYSEMODEL - TOEZICHTSTRATEGIE

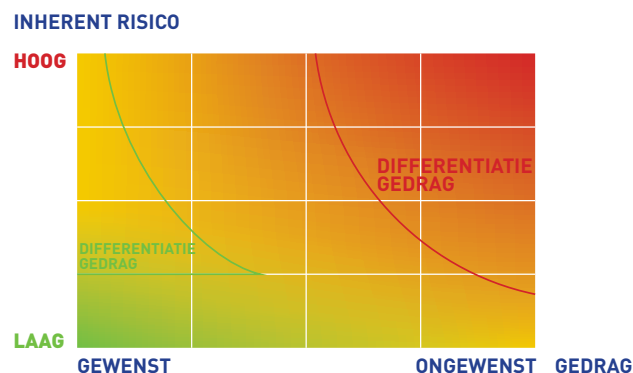
De koppeling tussen het risiconiveau en de inzet van toezicht komt als volgt tot stand:

- 1 DCMR analyseert het bedrijvenbestand op basis van het risiconiveau volgens het risico-analysemodel RIAN.
- 2 Bij provinciale bedrijven, zoals raffinaderijen en chemiebedrijven, wordt ook het risiconiveau per (type) RIE-installatie of activiteit bepaald.
- 3 DCMR deelt de branches op basis van de risicoanalyse in naar hun zogenoemde toezichtintensiteit. Per branche bepaalt DCMR vervolgens aan de hand van een nadere analyse welke aandacht een afzonderlijk bedrijf krijgt.

Het in kaart brengen van de verschillende risico's is een voorwaarde om de maatwerk-aanpak op een goede manier vorm te geven. Binnen DCMR worden risico's geanalyseerd aan de hand van het Risico-analysemodel (hierna: RIAN). Het RIAN is richtinggevend bij het vaststellen van het risiconiveau van de branches en bedrijven en installaties. Het RIAN stelt DCMR in staat om binnen het gehele bedrijvenbestand prioriteiten te stellen. Dit gebeurt aan de hand van de eerdergenoemde elementen van risico: 'effect' en 'kans'.

Het bedrijvenbestand wordt in RIAN geanalyseerd aan de hand van de twee aspecten van risico⁴: het effect dat kan

optreden en de kans dat het effect daadwerkelijk optreedt. In het model is gedrag als maatgevend genomen voor de kans dat een effect zal optreden. Op basis van dit inzicht – en aangevuld met branchekennis – stelt DCMR de intensiteit van het toezicht vast.



Figuur 1: Schema toezicht intensiteiten
De gebieden waar gedragsaspecten een rol spelen worden gemarkeerd door de groene (betere prestatie dus minder aandacht nodig) en rode lijn (meer aandacht door minder goede prestatie) in het schema.

Door de indeling vindt op twee manieren differentiatie in de aanpak plaats:

1. VERTICALE (Y-JAS)

Op de y-as worden branches ingedeeld op basis van het inherente risico. Hier gaat het om de risicoscores van de branches op de milieuthema's inclusief de weging van focuspunten uit het MJP. De hoogste score op een van de

milieuthema's en de aanwezigheid van focuspunten uit het MJP per thema bepaalt de plaatsing. Onderaan de as bevinden zich de branches met het laagste inherente risico. Bovenaan de as bevinden zich de branches met het grootste inherente risico.

Aan elke branche is bij 'gemiddeld' gedrag een basis-toezichtniveau gekoppeld. Uitgangspunt voor de mate van aandacht, is dat het toezichtniveau intensiever is, naarmate het inherente risiconiveau inclusief het aantal focuspunten van de branche groter is.

Binnen complexe bedrijven zoals raffinaderijen en tank op- en overslagbedrijven is er bovendien sprake van milieuthema-scores per type installatie. Dit is nodig, omdat veel milieuthema's al resulteren in een hoogste score en er gezien de complexiteit ook binnen die hoogste score een onderverdeling noodzakelijk is om effectief toezicht uit te kunnen voeren.

2. HORIZONTALE (X-JAS)

De horizontale differentieert de bedrijven binnen branches ten opzichte van elkaar op basis van gedragsaspecten (kans). Deze indeling maakt het mogelijk het basis-toezichtniveau van de in positieve zin (minder toezichtlast), of in negatieve zin (meer toezichtlast) bij te stellen. Het gedrag is ook bepalend voor het al of niet aanpassen van het in te zetten instrumentarium.

De groene en rode lijn in het schema markeren de gebieden waar gedragsaspecten een rol spelen. Deze (gekromde) lijnen laten zien dat gedragsaspecten een grotere rol spelen naarmate het inherente risiconiveau groter wordt. Dit wil zeggen dat bij bedrijven die in de hoogste risicocategorie vallen, eerder sprake is van een individuele aanpak op basis

³ zie appendix 3.1 met definitie voor maatwerk

⁴ zie appendix 3.1 met definitie voor risico

van gedragsaspecten dan bij bedrijven die in een lagere risicocategorie vallen.

Op basis van gedragsaspecten deelt DCMR de bedrijven binnen een branche in drie groepen in:

BEDRIJVEN MET GEDRAGSSCORE NEUTRAAL (SCORE RIAN: 1 OF 2)

Bij deze bedrijven spelen gedragsaspecten minder of geen rol. De toezichtintensiteit op deze bedrijven wordt niet aangepast op basis van de gedragsaspecten.

BEDRIJVEN MET ONGEWENST GEDRAG (SCORE RIAN: 3)

De bedrijven met een slecht naleefgedrag bevinden zich aan de rechterzijde van de rode lijn in het schema. Voor deze bedrijven wordt, in afwijking van het basis-toezichtniveau, extra toezichtcapaciteit gereserveerd. Dit is gerechtvaardigd omdat het slechte naleefgedrag van de bedrijven de kans op overtredingen verhoogt.

BEDRIJVEN MET GEWENST GEDRAG (SCORE RIAN: 0)

Bedrijven met een bewezen goed naleefgedrag en verdient vertrouwen, bevinden zich aan de linkerzijde van de groene lijn in het schema. Deze bedrijven verdienen minder toezichtlast omdat de kans op overtredingen minder aanwezig is. De verminderde toezichtlast komt tot uiting in de aanpassing van de instrumentenmix⁵.

STAP 2: GEMOTIVEERDE KEUZEVRIJHEID INSTRUMENTENMIX

De 'aanpak op maat' kent dus meerdere toezicht-intensiteiten voor branches en bedrijven met daarbinnen differentiatiemogelijkheden op basis van gewenst of ongewenst gedrag. En bij provinciale bedrijven is bovendien sprake van differentiatie voor installaties en activiteiten (zie bijlage bij nota VTH). Iets dergelijks geldt ook voor de gemeentelijke bedrijven maar daarbij wordt de noodzaak voor maatwerk vooral bepaald door het inherent risiconiveau en het gedrag.

De 'aanpak op maat' gaat ervan uit dat per branche/bedrijf een afweging plaatsvindt met betrekking tot de in te zetten toezichtinstrumenten om tot een juiste mix van deze instrumenten te komen. Ter ondersteuning daarvan is er sinds 2018 binnen DCMR een zogeheten toezichtslab actief. Een gedragskundige, een criminoloog, een communicatie-expert en een beleidsmedewerker werken samen met branchetrekken aan effectiever toezicht. Het doel is om via experimenten – opgezet en uitgevoerd in samenwerking met de afdeling Inspectie en Handhaving – preventieve en repressieve instrumenten te verbeteren en uit te breiden. Steeds vanuit de ambitie om het toezicht effectiever te maken. Deze werkwijze heeft mogelijk ook invloed op de sanctiestrategie (zie hoofdstuk 5).

Voorbeelden van een 'instrumentenmix op maat' zijn combinaties van informeren over wetgeving, het in samenwerking met brancheorganisaties starten van informatiecampagnes, begeleiden van buurttraden, inzet van mediation, toezicht op systemen, fysieke controle op maatregelen, het verplichten tot het uitvoeren van een live-test en/of een onderzoek naar de veiligheidscultuur.

De verdere professionalisering van het toezicht leidt tot nieuwe inzichten, het gebruik van nieuwe technieken en aanpassingen in de organisatie. Een ontwikkeling die nu al zichtbaar is, is het toenemende gebruik van remote sensing, evenals andere innovatieve vormen van digitaal toezicht. Bij dit laatste gaat het bijvoorbeeld om het op afstand uitlezen van registraties. Daarnaast speelt gerichte communicatie, in welke vorm dan ook, een steeds grotere rol bij het realiseren van een hogere nalevinggraad.

UITGANGSPUNTEN BIJ TOEZICHTSTRATEGIE

De toezichtstrategie kent de volgende zes hoofduitgangspunten. Deze hoofduitgangspunten zijn een dwarsdoorsnede van de uitgangspunten uit beleidsdocumenten van onze participanten. Dit zijn de bijlage risicogericht toezicht van de nota VTH, het Integraal HandavingsPlan (IHP) Rotterdam en afspraken met regiogemeenten. Specifieke aandachtspunten zijn terug te vinden in deze nota's zelf.

- 1 Het toezicht is risicogericht.
- 2 Het toezicht is maatwerk. De intensiteit van het toezicht is gerelateerd aan het risico en de prestatie van de bedrijven. DCMR baseert de keuze van het toezichtinstrument op het te verwachten effect op regelnaleving en overlastreductie.
- 3 In het geval van provinciale bedrijven zijn aandachtspunten beschreven, die bij onderdelen van installaties of activiteiten in ieder geval aandacht vragen bij preventief toezicht.
- 4 De branchepunten toezicht beschrijven hoe het maatwerk eruitziet.
- 5 De verantwoordelijkheid voor het naleven van wet en regelgeving ligt primair bij het bedrijf.
- 6 Bij het toezicht wordt gebruik gemaakt van een breed palet van toezichtinstrumenten. Preventieve aanpak is vooral gericht op de thema's veiligheid, lucht, bodem,

⁵ In plaats van een fysieke controle kan bijvoorbeeld worden ingezet op toezicht op afstand of de zelfcontrole.

afval en afvalwater. In branches waar deze thema's een essentiële score (3) hebben, is jaarlijks aandacht voor het thema vereist. De thema's geluid en geur worden voornamelijk repressief aangepakt. Mobiliteit wordt, waar aan de orde, meegenomen bij het thema energie. Voor een aantal bedrijven binnen enkele branches zijn voor sommige thema's afspraken met externen gemaakt. Het toezicht hier vindt projectmatig plaats. Bij de thema's lucht en afvalwater nemen de ZZS-stoffen een belangrijke plek in. Bij het thema afval wordt specifiek aandacht besteed aan circulaire economie.

DCMR hanteert bij de uitvoering van risicogericht toezicht daarnaast de volgende uitgangspunten:

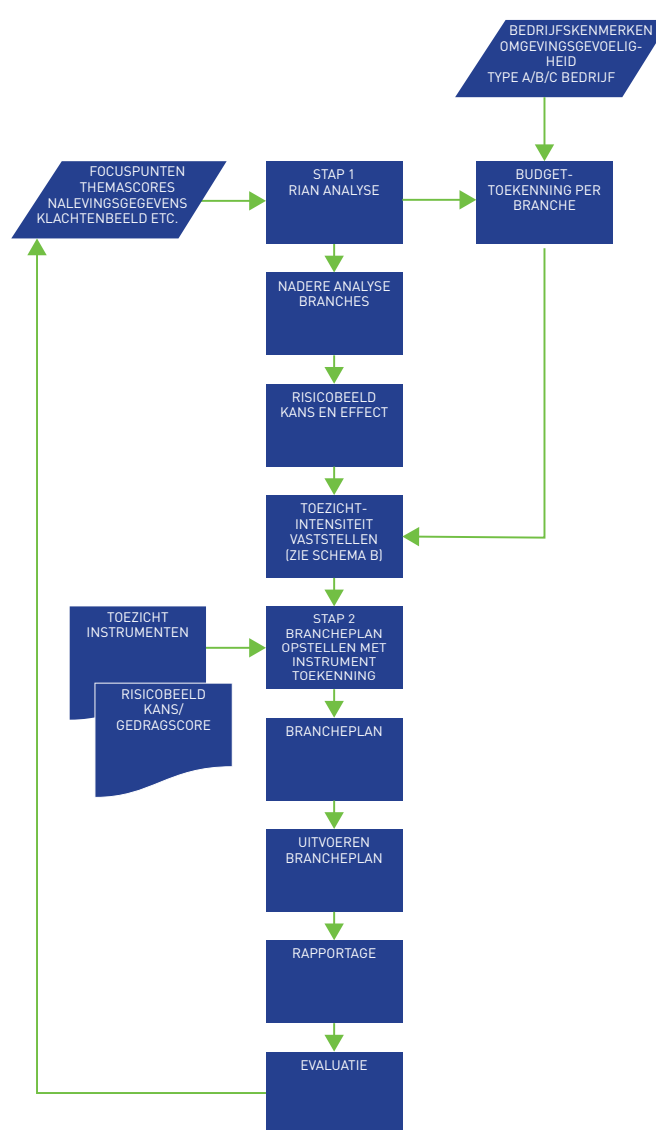
- Toezicht vindt plaats aan de hand van een branchegerichte benadering.
- De risico's worden ingeschat op basis van:
 - de potentiële gevolgen van de activiteiten voor het milieu, de veiligheid en gezondheid in de omgeving en duurzaamheid, op brancheniveau, per bedrijf, per installatie of activiteit;
 - de mate van naleving en het daarbij vertoonde gedrag;
 - de blinde vlek, ofwel: als DCMR "lang" niet is geweest;
 - opkomende problemen en lokale prioriteiten;
 - klachten of incidenten;
 - inschatting en bevindingen van de toezichthouder;
 - in het geval van Brzo/RIE-4-bedrijven en andere risicorelevante bedrijven ook de veiligheidsprestatie van het bedrijf, de procesveiligheid en de heersende veiligheidscultuur;
 - het (actuele) overzicht van het vergunningenbestand.

- Bij alle de provincie Zuid-Holland bedrijven scoort minimaal één thema van de preventieve aanpak een 3. Daardoor zal hier jaarlijks toezicht plaatsvinden, meestal in de vorm van een inspectie ter plaatse. Dit is overeenkomstig Europese eisen in de RIE. Bij de provincie is het onderscheid gemaakt tussen jaarlijks (score 3) en vijfjaarlijks (score 1 of 2) op basis van themascores. De toezichtfrequentie kan daardoor binnen een bedrijf per installatie en thema variëren.
- Bij de meeste gemeentelijke bedrijven zal de aandacht meer variëren, omdat thema's bij veel van deze bedrijven lager scoren dan 3. De toezichtfrequentie bij gemeentelijke bedrijven is daardoor meestal lager. Ook bij bedrijven die vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag, betekent een themascore 3 dat het bedrijf jaarlijks aanlicht krijgt⁶. Een score 1 betekent dat een bedrijf elke vijf jaar aandacht krijgt. Bij een score 2 is dat eens per drie jaar.
- De wijze en frequentie van toezichthouden hangt voor alle bedrijven af van een branchegerichte benadering en de uitgangspunten van het risicogericht toezicht.
- De branchegerichte benadering passen we daarnaast toe op meer ketengerelateerde activiteiten en activiteiten buiten inrichtingen, zoals asbest, evenementen en bodemverontreiniging.
- Door de branchegerichte benadering werd het noodzakelijk hulpstructuren op te zetten. Zo zijn er gebiedscoördinatoren aangesteld. Wanneer de omgevingswet van kracht wordt, moet deze afstemming nog meer aandacht krijgen.
- Voor toezicht maken we gebruik van op de branche toegesneden mix van toezichtinstrumenten, eventueel per bedrijf of groep bedrijven aangepast aan het naleefgedrag en klachten.

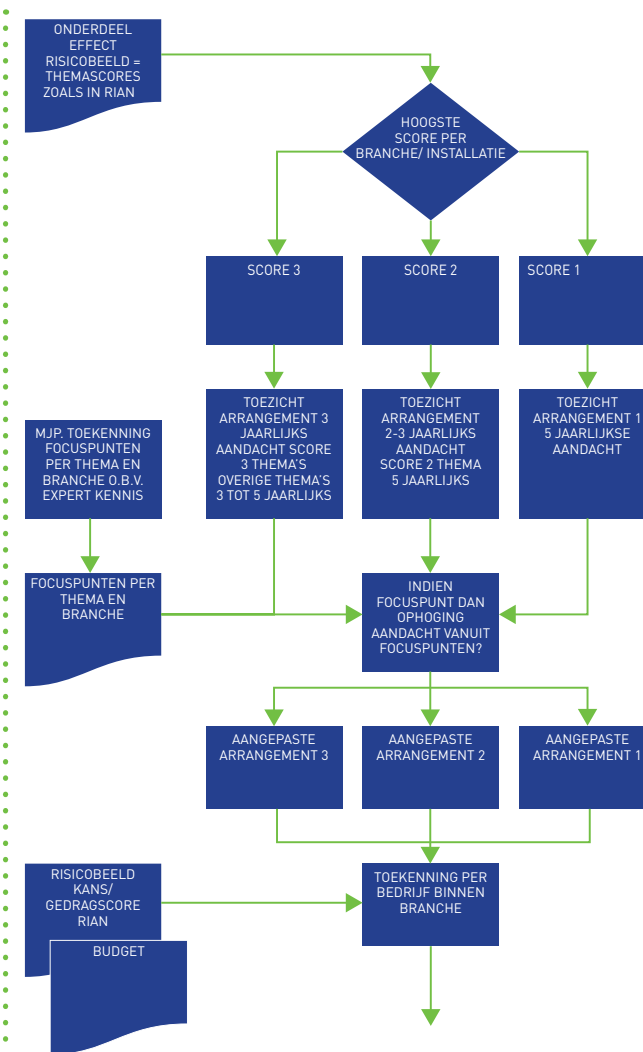
In de RIE/MOR en in de nota VTH worden geen uitspraken gedaan c.q. criteria gegeven op basis waarvan specifieke installaties op specifieke onderdelen, met welke diepgang en welke wijze moeten worden gecontroleerd en met welke frequentie. Dit wordt feitelijk aan de deskundigheid van de OD overgelaten. Op basis van het "plan van aanpak ambitieniveau" wordt in 2018 invulling gegeven om een passend ambitieniveau voor toezicht op installatieonderdelen te bepalen. Dit met als doel om binnen de financiële en wettelijke- en beleidskaders te komen tot gemotiveerde keuzes in de te controleren installaties, de daarin te onderscheiden onderdelen, de te onderscheiden thema's (essenties, aspecten en aandachtspunten), de frequenties, de diepgang en de wijze van inspectie (de intensiteit).

⁶ Voor gemeentelijke bedrijven betekent aandacht niet dat ieder bedrijf incidenteel aandacht krijgt, maar wel het thema binnen die branche.

Schematische toelichting bij de toezichtstrategie en de hiervoor beschreven uitgangspunten (zie ook paragraaf 4).



Figuur 1: Schema A. schematische weergave proces toezichtstrategie – Schematische toelichting bij het onderdeel toezichtintensiteit vaststellen zoals in bovenstaand schema is opgenomen.



Figuur 2: Schema B. Nadere uitwerking onderdeel toezichtintensiteit bepalen.

Uit de volgende voorbeelden blijkt hoe het brancheplan op basis van risico en gedrag wordt ingevuld met een instrumentenmix.

VOORBEELD 1: BRANCHE TANKSTATIONS INZET INSTRUMENTENMIX (GEMEENTELIJK)

De branche tankstations telt 225 bedrijven. Deze branche heeft voor bodem een risicoscore 3. Voor veiligheid en lucht geldt een risicoscore 2. Er zijn twee focuspunten: emissie van vluchtige organische stof (VOS) en energie. Voor het thema bodem geldt een hoge risicoscore, er zijn daar relatief veel overtredingen aangetroffen. De instrumentenmix ziet er als volgt uit:

- Er is in 2018 een verschuiving van integrale naar aspectcontroles op het thema bodem bij een deel van de tankstations.
- Administratieve controles van het installatieboek vinden op afstand plaats door de administratie van de diverse tankstations via internet in te zien.
- Hoewel deze branche laag scoort op het thema energie, is het toch als focuspunt in beeld. In 2018 worden de niet-EED-plichtige tankstations bezocht in het kader van het thema energie om aan de hand van het verbruik te bepalen of energiebesparende maatregelen noodzakelijk zijn.
- Het thema lucht is ook een focuspunt. Het krijgt daardoor meer aandacht dan de score 2 alleen zou opleveren. We controleren tankstations die dicht bij woningen liggen steekproefsgewijs op de afzuiging van VOS bij het vullen van de ondergrondse opslagtanks. Meting met een FLIR-camera geeft indruk of de afzuiging naar behoren werkt. Daarnaast meten we tijdens de controle indicatief en steekproefsgewijs de afzuiging van mogelijke emissie bij het aftanken door klanten.
- Tijdens onbemande uren worden flitscontroles gedaan op de aanwezigheid van blusmiddelen.

VOORBEELD 2: GEVAARLIJKE STOFFEN OPSLAG (ZOWEL GEMEENTELIJK ALS PROVINCIAAL)

Opslag gevaarlijke stoffen is een branche met 88 bedrijven. Deze branche heeft voor veiligheid een risicoscore 3, voor de overige thema's een score 0 of 1. Veiligheid krijgt daarom jaarlijks aandacht. Er gelden twee focuspunten: veiligheid en energie (vervoer). Op het thema veiligheid zijn veel overtredingen aangetroffen op drie onderwerpen; het journaal, de scheiding van gevaarlijke stoffen en het onderhoud van de blusmiddelen.

De instrumentenmix ziet er als volgt uit:

- Het toezicht varieert in frequentie, diepgang en aanpak. De aanpak is vooral gericht op de drie meest voorkomende overtredingen.
- Voor het thema veiligheid zullen cultuuronderzoeken bij stuwadoors worden gedaan.
- Bij de tien achterblijvers is zowel frequentie als de aanpak afwijkend; er zal vaker een flitscontrole plaatsvinden naast de reguliere inspectie.
- Naast toezicht zullen we ook aandacht besteden aan het kennisniveau in de branche. Dit is een uitkomst uit een eerder uitgevoerd doelgroeponderzoek.

INHERENTE RISICOSCORE THEMAS PER BRANCHE

- 0 branchecluster heeft (potentieel) geen invloed/bijdrage aan thema in Rijnmondgebied
 1 branchecluster heeft (potentieel) enige invloed/bijdrage aan thema in Rijnmondgebied
 2 branchecluster heeft (potentieel) belangrijke invloed/bijdrage aan thema in Rijnmondgebied
 3 branchecluster heeft (potentieel) zeer veel invloed/bijdrage aan thema in Rijnmondgebied

BRANCHE	LUCHT	STANK	VEILIG- HEID	GELUID	BODEM	ENERGIE	AFVAL	AFVAL- WATER	VERVOERS MANAGE- MENT	TOTAAL SCORE
Akkerbouw	1	1	1	0	2	0	1	1	0	7
Afval (beheer) (provinciale bedrijven)	2	2	2	2	3	2	3	2	3	21
Autodemontagebedrijven	1	1	1	2	2	2	3	2	1	15
AWZI en Tankcleaners	1	2	1	2	2	3	3	3	3	20
Bouwnijverheid	1	0	1	1	1	1	1	0	2	8
Chemie (provinciaal bevoegd gezag)	3	2	3	2	2	3	2	3	2	22
Chemie (gemeentelijk bevoegd gezag)	3	2	3	2	2	3	2	2	2	21
Textiel (reinigings-) bedrijven	2	1	1	0	2	2	1	2	0	11
Composteerders-TOP-DOP	1	3	1	2	2	2	3	3	1	18
Droge bulk	2	0	1	2	2	2	0	0	2	11
Spoorweginrichtingen	1	0	3	2	2	1	0	1	1	11
Energie en water excl gasdruk meet en regelstations cat B en C	1	0	1	0	0	1	0	1	0	4
Energie en water gasdruk meet en regelstations cat B en C	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Energiebedrijven	3	1	2	2	1	3	1	1	2	16
Motorvoertuigen en -herstelinrichtingen	1	1	1	1	2	1	2	2	0	11
Glastuinbouw	2	0	1	1	1	3	2	3	2	15
Grafische activiteiten	1	0	1	1	1	2	1	2	1	10
Groot- en detailhandel	0	0	0	1	0	2	1	1	2	7

INHOUD	1 INLEIDING	2 UITVOERING EN BELEID	3 VERGUNNING- VERLENING	4 EFFECTIEF TOEZICHT	5 CONSEQUENTE, VOORTVARENDE EN INNOVATIEVE HANDHAVING	6 GEDOOG- STRATEGIE	7 KWALITEITS- BORGING	8 BUDGETTEREN	9 BODEM	10 BIJLAGEN
--------	----------------	------------------------------	-------------------------------	----------------------------	---	---------------------------	-----------------------------	------------------	------------	----------------

BRANCHE	LUCHT	STANK	VEILIG- HEID	GELUID	BODEM	ENERGIE	AFVAL	AFVAL- WATER	VERVOERS MANAGE- MENT	TOTAAL SCORE
Horeca	0	2	0	3	0	1	2	2	1	11
Installaties	1	0	1	1	1	1	0	1	0	6
Metaalrecycling	1	2	2	2	2	2	3	3	2	19
Metaalelektro	1	1	1	1	2	1	1	1	1	10
Onderwijs	0	0	1	1	0	2	1	0	1	6
Op- en overslag (tank)	3	2	3	1	3	3	1	2	2	20
Op- en overslag afvalbedrijven	1	2	1	2	2	2	3	3	3	19
Op- en overslag gev.stoffen	1	0	3	1	1	1	1	1	2	11
Op- en overslag overig	0	0	1	1	1	1	1	1	2	8
Overige dienstverlening	0	0	0	1	0	2	1	0	2	6
Raffinaderijen	3	3	3	2	3	3	2	3	3	25
Rubber en kunststof	2	1	1	1	2	2	1	2	2	14
Scheepswerven	1	1	1	2	2	2	1	1	1	12
Sport en recreatie	0	0	0	2	0	1	1	1	2	7
Tankstations	2	1	2	1	3	2	0	1	0	12
Veehouderijen	2	2	1	1	1	1	1	1	0	10
Voedingsmiddelenindustrie	0	2	1	1	1	2	2	2	2	13
Concumentenvuurwerk	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2
Zorg excl. ziekenhuizen	1	0	1	1	0	2	2	2	2	11
Zorg ziekenhuizen (niet psychiatrisch)	2	0	2	1	2	3	3	2	2	17

Appendix 3.1

Begrippenlijst

DEFINITIE 1: RISICO = KANS (GEDRAG) X EFFECT

Risico is het product van het effect (omvang van de schade) en de kans dat het effect daadwerkelijk⁷ optreedt. Binnen DCMR zijn deze twee aspecten van risico als volgt vertaald:

KANS = GEDRAGSASPECTEN

De **kans** dat de effecten daadwerkelijk optreden, is gerelateerd aan gedragsaspecten. Dit zijn bijvoorbeeld de staat waarin de inrichting verkeert en het onderhoud ervan, het niveau waarop het bedrijf de wet- en regelgeving naleeft, de houding van personeel en leiding (cultuur) en de mate waarin het bedrijf overlast veroorzaakt en incidenten voorkomt.

EFFECT = INHERENT RISICO

Het **effect** is de potentiële impact die een inrichting kan hebben op de omgeving. Dit noemen we het inherente risiconiveau van een bedrijf. Het gaat dan over de bron (hoeveel schade de inrichting kan veroorzaken), de ontvanger (hoe kwetsbaar de omgeving is; vergelijk industriegebied en woongebied met scholen en bejaardentehuizen) en de in de inrichting te behalen milieuwinst.

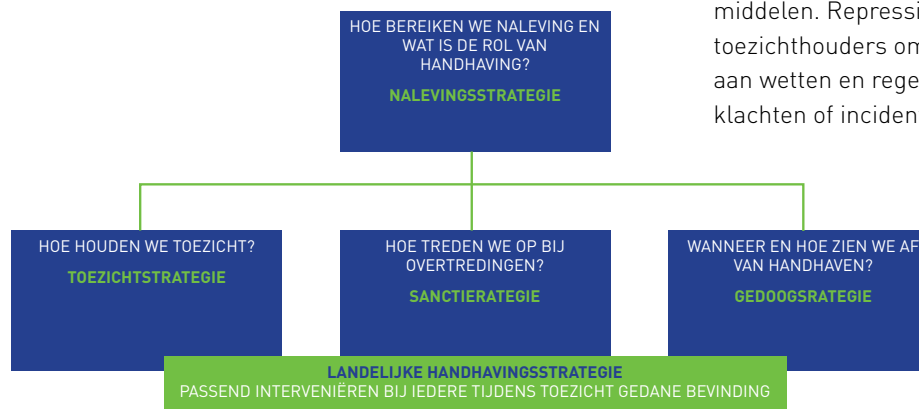
DEFINITIE 2: NALEVINGSSTRATEGIE

De nalevingsstrategie beschrijft hoe we naleving bevorderen en wat de rol daarbij is van handhaving. Deze strategie bestaat uit de toezichtstrategie (hoe voer ik toezicht uit?) de sanctiestrategie (hoe treed ik op bij overtredingen?) en gedoogstrategie (wanneer zie ik af van handhaving?).

DEFINITIE 3: TOEZICHT

De definitie⁸ voor toezicht die we hanteren, is een ruimere interpretatie dan die is opgenomen in de kaderstellende visie op toezicht uit 2001⁹ (bevestigd in de kaderstellende visie op toezicht uit 2015):

Toezicht bestaat uit preventief en repressief toezicht. Preventief toezicht is gericht op gedragsbeïnvloeding en het bevorderen van spontane naleving van wetten en regels, om zo overtredingen te voorkomen. Voorlichting en informatieverstrekking aan belanghebbenden inspecties ter plaatse zijn daarbij de belangrijkste middelen. Repressief toezicht omvat dwang door toezichthouders om te bewerkstelligen dat mensen zich aan wetten en regels houden of onderzoek doen naar klachten of incidenten.



⁷ Bron: Impel easytools risk assessment

⁸ Bron: Nota VTH 2018-2021 van PZH

⁹ Bron: WRR rapport 'toezien op publieke belangen, de reactie van het kabinet hierop en de aanwijzingen inzake de Rijksinspecties'.

DEFINITIE 4: MILIEUTHEMA

De Toezichtstrategie concentreert zich op de planbare, preventieve aanpak.

- DCMR heeft de potentiële impact van overtredingen op de omgeving in het analysemodel RIAN per branche vertaald naar scores op milieuthema's. De provincie hanteert hiervoor de term aspecten. In deze notitie gebruiken we de term thema.
- Voor alle bedrijven onder provinciaal bevoegd gezag zijn deze scores ook bepaald voor de aanwezige installaties.
- De milieuthema's voor DCMR zijn: afval, afvalwater, bodem, energie, geluid, lucht, geur, veiligheid.
- Het risiconiveau kan oplopen van 0 of 1/laag/niet relevant, naar 2/gemiddeld/relevant en uiteindelijk de hoogste 3/hoog/essentieel. In de tekst gebruiken we de termen laag, gemiddeld en hoog.
- In het meerjarenprogramma heeft DCMR in overeenstemming met de participanten voor bepaalde thema's focuspunten bepaald, die extra aandacht krijgen.

DEFINITIE 5: MAATWERK

- Maatwerk is de variatie in intensiteit die past bij het risico en de prestatie in een branche of bij een bedrijf of installatie.
- Toezicht kan op verschillende aspecten gevarieerd worden. De aanpak, frequentie en diepgang kunnen uiteenlopen van weinig intensief tot zeer intensief.
- De aanpak kan bijvoorbeeld een inspectie ter plaatse zijn, of het geven van voorlichting tijdens een bijeenkomst met bedrijven.
- De diepgang bepaalt de intensiteit waarmee een beheersmaatregel wordt bekeken. Tijdens de inspectie hiervan kan de diepgang variëren van een steekproef op de storingen tot een uitgebreid onderzoek van diverse aspecten van de installatie, zoals onderhoud en inspectie, of de opleiding van het bedienend personeel.
- De frequentie bepaalt hoe vaak toezicht plaatsvindt.

Bijlage 4: Prioriteiten actualiseren vergunningen

PRIORITEITENLADDER ACTUALISATIES

Bij de toepassing van deze ladder staat voorop dat het de voorkeur heeft in het geval van een aanvraag – of een te verwachten aanvraag – hierin de actualisatie mee te nemen.

- 1 Actualisaties naar aanleiding van BBT-conclusies of BREF's.
- 2 Actualisaties naar aanleiding van nieuwe Nederlandse BBT-documenten op het gebied van externe veiligheid.
- 3 Actualisaties naar aanleiding van:
 - a tijdens het toezicht geconstateerde ernstige tekortkoming of bij een acute situatie;
 - b nieuwe Nederlandse BBT-documenten;
 - c een incident bij een inrichting of naar aanleiding van aanbevelingen uit een incidentenonderzoek door bijvoorbeeld de Onderzoekraad voor Veiligheid.
- 4 Uitkomsten uit een actualisatietoets voor zover deze geen relatie hebben met punt 1 tot en met 3b.
- 5 Actualisatie naar aanleiding van jurisprudentie of bevindingen tijdens toezicht (anders dan een ernstige tekortkoming of acute situatie).
- 6 Projectmatige onderwerpen die een lokaal karakter hebben, landelijk de aandacht hebben of voortvloeien uit regionaal beleid. Denk hierbij aan Codevoorschriften, energie-intensivering, duurzaamheidsthema's of 'grote kans, klein effect'-benadering in het Rijnmondgebied).

Het Uitvoeringsbeleidsplan
VTH 2019 - 2022 is een
uitgave van de DCMR,
Milieudienst Rijnmond

DMS-22231990

contact: Astrid Poppelaars

november 2018

