

Memorie van Antwoord met betrekking tot de vragen en opmerkingen inzake GUK en programmering

Inleiding

Op 4 juli 2018 heeft het AB als voorgenomen besluit ingestemd met het GUK en de directeur van de OMWB opdracht gegeven een extra bijeenkomst te organiseren met de met de leden van het Ambtelijk Overleg (AO) van de 28 deelnemers om draagvlak voor het GUK te bevorderen.

De OMWB heeft deze draagvlakbijeenkomst over GUK en Programmering voor de leden van het AO georganiseerd op vrijdag 14 september 2018.

Bij mail van 4 juli 2018 heeft de directeur van de OMWB de ambtelijke deelnemers die vragen en/of opmerkingen hebben over het voorstel GUK en Programmering verzocht om uiterlijk woensdag 29 augustus hun vragen/opmerkingen bij hem aan te leveren. De ingekomen vragen/opmerkingen zijn door de OMWB van een reactie voorzien en aan alle AO leden verzonden ter voorbereiding op de bijeenkomst van 14 september jl.

Op 14 september is aan het einde van de vergadering door de voorzitter van het AO het volgende geconcludeerd:

1. Er is door de OMWB een goed inzicht gegeven in de processen GUK, Programmering en Opzet & Inrichting Werkprogramma's 2019 (inhoudelijk en financieel);
2. De OMWB is met betrekking tot voornoemde thema's open en transparant;
3. Er is een algeheel draagvlak voor GUK, Programmering en Opzet/Inrichting Werkprogramma's 2019.

Deze uitkomst van het AO van 14 september is op 19 september jl. kenbaar gemaakt aan het DB. Het DB heeft besloten deze uitkomst, samen met een Memorie van Antwoord op de gestelde vragen ter kennis te brengen van het algemeen bestuur met het voorstel om op 12 oktober 2018 het voorgenomen besluit van 4 juli 2018 om te zetten in een definitief besluit.

Als het GUK en de uitgangspunten voor de programmering op 12 oktober 2018 door het algemeen bestuur definitief zijn vastgesteld kunnen deze besluiten gehanteerd worden bij het opstellen van de werkplannen voor de deelnemers.

Over de aspecten verantwoording en financiële verrekening is in het AO op 7 juni 2018 toegezegd, dat daarover nog een nader voorstel zal worden ontwikkeld.

1. Overzicht binnengekomen reacties

Er zijn reacties ontvangen van de 13 volgende gemeenten:

- 1 Breda
- 2 Drimmelen
- 3 Etten-Leur (mede namens De6 gemeenten, incl. Halderberge)
- 4 Geertruidenberg
- 5 Goirle
- 6 Moerdijk
- 7 Oosterhout
- 8 Roosendaal
- 9 Rucphen
- 10 Steenbergen
- 11 Tilburg
- 12 Woensdrecht
- 13 Zundert

De gemeenten Tilburg, Breda en Drimmelen hebben aangegeven geen vragen te zullen stellen, omdat zij zich kunnen vinden in het GUK.

De gemeente Goirle is positief over de prioritering en het gezamenlijke uitvoerings- en kwaliteitsniveau dat wordt bereikt, maar stelt vragen over de niet-basistaken c.q. zoektaken als ook over de representativiteit van de interviews in de omgevingsanalyse.

Deze vragen worden hieronder beantwoord onder 2.2.1 (verzoektaken) en 2.2.7 (omgevingsanalyse).

De overige reacties zijn uitgebreider en vrijwel identiek, overigens op onderdelen met enkele nuances, aanvullingen of weglatingen in de vraagstelling. De vragen en opmerkingen van de 'D6+' en de daarin onderscheiden thema's dienen als basisstramien voor de beantwoording van alle reacties door de OMWB.¹ In een separaat document is een overzicht opgenomen van alle gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. De hierna opgenomen thematische beantwoording van die vragen sluit aan bij de thematische weergave in het overzicht met de gestelde vragen. Bij alle vragen zijn de namen van de gemeenten vermeld die de vraag gesteld hebben.

2. Beantwoording vragen GUK.

De beantwoording in deze memorie bestaat uit

- 2.1 Een generiek deel met algemene beantwoording**
- 2.2 Een deel waarin meer specifieke antwoord wordt gegeven op de themagewijs gestelde vragen.**

Er zijn ook enkele vragen gesteld over MWB-norm als zodanig. Deze norm is door AB vastgesteld op 18 december 2017 en valt als norm sec buiten het bestek van dit Memorie van Antwoord over het GUK en de Programmering. In dit verband wordt verwezen naar document "05.5 Samenhang in uitvoering taken OMWB" dat bij het voorstel aan het algemeen bestuur van 12 oktober is gevoegd. Daarin wordt een uitgebreide toelichting wordt gegeven op de relatie tussen MWB-norm, GUK en Programmering.

2.1. Algemene beantwoording

- a. Het Besluit Omgevingsrecht (Bor) is per 1 juli 2017 van kracht. In het Bor staat de verplichting dat de bevoegde gezagen een uniform uitvoeringsbeleid (voor basistaken) voor het werkgebied van de Omgevingsdienst vaststellen (art. 7.2) en dat dit uitvoeringsbeleid jaarlijks wordt verwerkt in een uitvoeringsprogramma (art. 7.3) cq. werkplannen.
- b. Het Algemeen Bestuur heeft op 18 december 2017 (Agendapunt 5) bij de vaststelling van het Invoeringsplan Bor aan de directeur van de dienst opdracht verstrekt om het Gemeenschappelijk Uitvoeringskader (GUK) voor te bereiden en op te stellen (beslispunt 5, bestuursvoorstel).
- c. In dit vastgestelde Invoeringsplan Bor zijn de uitgangspunten en de werkwijze voor het opstellen van het GUK vastgelegd.
- d. Op 18 december 2017 heeft het AB de MWB-norm vastgesteld. Op 4 juli 2018 heeft het AB als voorgenomen besluit ingestemd met de uitgangspunten programmering (op basis van de notitie van het adviesbureau SeinstraVandeLaar).
- e. Het is essentieel het GUK in 2018 vast te stellen om samen met de MWB-norm te komen tot efficiënte en kwalitatief goede programmering van basistaken vanaf 2019. Te realiseren via de jaarlijkse werkplannen van de 28 deelnemers, die het jaarwerkplan -voorafgaande aan een nieuw jaar- goedkeuren.
- f. Op 4 juli 2018 heeft het AB de notitie 'Samenhang in uitvoering taken OMWB' als voorgenomen besluit vastgesteld, waarin de relatie tussen MWB-norm en GUK is beschreven. De MWB-norm gaat uit van een voor alle deelnemers geldend professioneel aanvaardbaar minimum kwaliteitsniveau voor de uitvoering van taken door de OMWB. Jaarlijks wordt dit 'vertaald' in de door het bestuur goed te keuren begro-

¹ De De6+ gemeenten zijn Rucphen, Zundert, Etten-Leur, Moerdijk, Roosendaal, Halderberge, plus Oosterhout, Geertruidenberg, Steenbergen en Woensdrecht.

ting van de OMWB. In het GUK wordt een meer verfijnde risicogerichte benadering in de programmering en enkele andere bestuurlijke uitgangspunten voor de programmering vastgelegd.

- g. Het GUK bestaat uit 3 onderdelen: Omgevingsanalyse, Bestuurlijke uitgangspunten en Risicoanalyse.
- h. Het GUK en het daaraan voorafgaande Invoeringsplan Bor alsmede een aantal specifieke aspecten daarvan zijn diverse malen geagendeerd en toegelicht in de AO's, met name die van 6 maart, 11 april en 7 juni 2018. In twee van deze vergaderingen heeft de directeur van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZHZ) de vergelijkbare werkwijze van de OZHZ met de risicoprioritering en het gemeenschappelijke uitvoeringsniveau toegelicht. Ook is de risicomatrix op 14 mei jl. getoetst in een bijeenkomst met vier gemeenten en de OZHZ en zijn de aanbevelingen verwerkt in deze risicomatrix en de voorliggende tekst van het GUK.
- i. Het AB heeft het GUK en de uitgangspunten voor de programmering op 4 juli jl. vastgesteld als voorgenomen besluiten. In het AB is afgesproken dat de directeur tot 12 oktober as (beoogde definitieve vaststelling door het AB) acties onderneemt om het draagvlak voor het GUK bij de contactambtenaren te bevorderen. Hiertoe is op 14 september een extra AO (Ambtelijk Overleg) ingelast en heeft de directeur op 4 juli een uitvraag gedaan aan de contactambtenaren om hun vragen en opmerkingen over het GUK en de programmering kenbaar te maken en deze in het ingelaste AO te bespreken. Op 14 september jl. heeft het AO uitgesproken dat er door OMWB een goed en transparant overzicht is gegeven in de processen GUK, programmering en werkprogramma's 2019 en dat hiervoor een algeheel draagvlak is.
- j. De OMWB is in het proces GUK later gestart dan de andere twee omgevingsdiensten in Brabant. De vrijwel identieke concepten van de ODZOB en ODBN waren al in 2017 gereed en het Algemeen Bestuur van de OMWB heeft bij de vaststelling van het Invoeringsplan Bor besloten zoveel mogelijk op aan te haken bij risicoanalyse en beproefde methodiek die door de ODZOB, ODBN, OZHZ en al eerder door de gemeente Moerdijk zijn opgesteld en gebruikt. Het voordeel hiervan is dat niet weer opnieuw het wiel hoeft te worden uitgevonden, en ook gebruik kan worden gemaakt van reeds bestaande expertise.

Daarnaast kan worden vermeld dat de provincie aan de drie omgevingsdiensten vraagt zoveel mogelijk dezelfde methode van risicoprioritering en uitvoeringskaders te hanteren. Waardoor er sprake is van eenduidigheid in de risicobenadering en wijze van uitvoering van taken in Brabant. De provincie zal zodra de diensten hun regionaal operationeel kader dan wel gemeenschappelijk uitvoeringskader bestuurlijk goedgekeurd hebben zich daarbij nadrukkelijk aansluiten.

2.2 Themagewijze beantwoording GUK

In deze paragraaf geven wij antwoord op de door gemeenten specifiek gestelde vragen. Wij volgen hierbij de thematische indeling, die door de D6-gemeenten in hun vraagstelling is gehanteerd en ook door andere deelnemers is overgenomen.

2.2.1 Samenvatting en verzoektaken

- Het algemene deel van het GUK (de omgevingsanalyse en de bestuurlijke uitgangspunten) heeft betrekking op de basistaken en de bij de OMWB ondergebrachte verzoektaken.
- Bij de basistaken is de risicoanalyse van toepassing. De risicoanalyse is ook van toepassing op de B1+ taken (dit betreffen de garagebedrijven, tankstations zonder LPG en vuurwerk). Dit gebeurt op verzoek van het AO.
- Voor de overige verzoektaken is de risicoanalyse niet automatisch van toepassing. Gemeenten kunnen – zo zij dat wensen uiteraard - de OMWB opdracht geven om ten aanzien van verzoektaken ook met de risicoprioritering te werken. Dit bevordert zowel de eenduidigheid als ook de efficiëntie.

2.2.2 Bor en uitvoeringsbeleid

- Op zich geen bezwaar om de term 'uniform uitvoeringsbeleid' te gebruiken. Met de aanduiding 'Gemeenschappelijk Uitvoeringskader' (GUK) wordt tot uitdrukking gebracht dat de omgevingsdienst zelf geen beleid maakt en ook dat de omgevingsdienst een Gemeenschappelijke Regeling is. In MWB wordt de term *regionaal* vermeden, omdat dit in een bestuurlijke omgeving (eventueel) verschillende beelden en/of interpretaties kan oproepen. ODBN en ODZOB noemen GUK overigens een Regionaal Operationeel Kader (ROK).

2.2.3 Rol provincie

- De provincie heeft de rollen van opdrachtgever en deelnemer en daarnaast heeft de provincie volgens de Wet VTH een aanvullende rol op het terrein van samenwerking en coördinatie VTH. De provincie is een van de 28 opdrachtgevers voor en ook mede eigenaar van de 3 omgevingsdiensten, net zoals de gemeenten.
- Als de drie omgevingsdiensten dezelfde bestuurlijke uitgangspunten en werkmethodieken hanteren is het ook mogelijk om voor de provinciale inrichtingen eenzelfde benadering en aanpak te hanteren.
- Voor Brzo-inrichtingen in geheel Brabant hebben provincie en OMWB een jaarplan en uitvoeringskader, inclusief risicoanalyse, ontwikkeld. In het GUK wordt naar dit Brzo-jaarplan verwezen. De OMWB hecht er aan dat met gemeenten waar Brzo-inrichtingen zijn gevestigd een goed, periodiek overleg moet zijn over ontwikkelingen en risico's.
- Uiteraard zijn er verschillen tussen de werkgebieden van de drie omgevingsdiensten en de deelnemende gemeenten. Dat is een gegeven. De risicomethodiek die door OMWB, ODZOB en ODBN wordt gehanteerd is straks eenduidig en wordt toegepast op het inrichtingenbestand, zonder te treden in de autonomie van bevoegde gezagen.

2.2.4 MWB-norm

- De MWB-norm is op 18 december 2017 door het Algemeen Bestuur vastgesteld. Deze norm is het financiële kader voor het GUK en de programmering. In het AB-besluit over de MWB-norm en (daarmee ook) in de programmering wordt rekening gehouden met de toegroei in 4 jaar van een aantal gemeenten naar de MWB-norm.
- Zoals hiervoor al vermeld is in de notitie 'Samenhang in uitvoering taken OMWB' de samenhang tussen GUK, MWB-norm en programmering aangegeven.
- Het uitvoeringskader voor de NIG-taken (onderdeel van het Besluit Omgevingsrecht / BOR en daarmee het wettelijk basistakenpakket van de OMWB) zal nader uitgewerkt worden zodra het AB van de OMWB op 12 oktober 2018 het structurele ambitieniveau voor de NIG-taken heeft vastgesteld.
- De NIG-taken zijn als basistaak onderdeel van de MWB-norm en – in 2018 – voor een bedrag van € 2,1 mln.: voor asbest 1.5 mln., 0,5 mln. voor bodem en 0,1 mln. voor ketengericht toezicht.

2.2.5 Gemeentelijk beleid

- Het Bor gaat uit van vaststelling van *uniform* uitvoeringbeleid door de bevoegde gezagen. Het vaststellen van beleid is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Het GUK beoogt een *gemeenschappelijk* kader te geven voor de daadwerkelijke uitvoering van VTH-taken door de OMWB.
- Bij het opstellen van het GUK is actief gebruik gemaakt het VTH-beleid van de D6 gemeenten.

2.2.6 Risicoanalyse

- De risicoanalyse is een nadere verfijning binnen de inrichtingsklassen van het inrichtingenbestand (IB 2.0) waarop de MWB-norm mede is gebaseerd. Er kunnen kleine verschillen zijn. Binnen de inrichtingsklassen van de MWB-norm vallen meerdere branches, die enigszins verschillende risicoprofielen kunnen hebben. De koppeling met de MWB-norm is strak omdat met de programmering op grond van risicoanalyses behorend bij het GUK op het *gemiddelde* van de inrichtingsklassen van de MWB-norm blijft.
- De risicoanalyse voor branches die door de ODBN en de ODZOB is uitgevoerd is door inhoudelijke vakspecialisten van de OMWB, die het werkgebied goed kennen, beoordeeld als zeer bruikbaar voor toepassing in Midden- en West-Brabant.

2.2.7 Omgevingsanalyse

- Aanvullend op de vaststelling van het GUK, kan in 2019 zo dat noodzakelijk is en/of wordt gewenst de Omgevingsanalyse (van januari 2018) worden verdiept en geactualiseerd, in een consultatie met de bestuurders en opdrachtgevers. Ook kan hierbij gebruik gemaakt van beschikbare data-analyses van de informatieanalisten van de OMWB. De directeur van de OMWB treedt in 2019 in overleg met het Ambtelijk Overleg over de verdieping en actualisatie van de omgevingsanalyse.
- De huidige omgevingsanalyse is partieel geactualiseerd in december 2017/januari 2018. In de omgevingsanalyse is opgenomen dat er verschillen zijn tussen subregio's in het werkgebied van de OMWB: van west naar oost (industrie/logistiek – agrarisch en natuur);
- Deze verschillen tussen de "subregio's"/gemeenten komen in de programmering tot uitdrukking in door de toepassing van de risicoanalyses op de inrichtingenbestanden.
- Voor het gehele werkgebied van MWB zijn risicorelevante bedrijven, veehouderij en asbest belangrijke prioriteiten. Over de financiële inzet voor asbesttoezicht vindt separaat besluitvorming plaats (AB van 12 oktober 2018), mede in het perspectief van het verbod op asbestdaken met ingang van 2024. Voor veehouderij en risicorelevante bedrijven zijn (in het BPO op basis van Brabantbrede) projecten/acties gestart. De in het GUK geprioriteerde onderwerpen zijn actueel en representatief.
- Een projectmatige branche gerichte aanpak brengt aanzienlijke efficiency en kwaliteitsvoordelen met zich mee. Er worden 'toezichttreintjes' gepland in de werkprogramma's (schaalgrootte) en deskundigheid wordt in de tijd geconcentreerd ingezet. De OMWB zal dit via de door de opdrachtgevers goed te keuren jaarwerkplannen voorstellen en vervolgens realiseren.

2.2.8 Financiële gevolgen

- De MWB-norm geldt voor de basistaken en is het financiële kader voor de uitvoering van taken door de OMWB, gebaseerd op de uitgangspunten van het GUK. Over de wijze van verantwoording vindt, zoals hiervoor al opgemerkt, met een delegatie uit het AO en adviesbureau Seinstra nog overleg plaats (zie ook 2.11.a).
- Bij de verzoektaken geschiedt de afrekening op basis van door de OMWB uitgevoerde werkzaamheden.

2.2.9 Draagvlak

- De inhoud en voortgang van het GUK is enkele malen toegelicht en nadrukkelijk aan de orde geweest in AO en in separaat overleg met een aantal ambtelijke vertegenwoordigers van de deelnemers. Directeur en staf van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OZH) hebben eveneens 2 x in het AO een toelichting gegeven op de inhoud en werkwijze met hun uitvoeringsniveau (nota RUN vergelijkbaar met GUK).
- Er is uit het AO een werkgroep ingesteld om de risicomatrix te toetsen. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de gemeenten Geertruidenberg, Moerdijk, Tilburg, Breda, OZH en OMWB. Deze werkgroep is op 14 mei jl. bijeengewees om de risicomatrix door te nemen. Deze is positief beoordeeld en er is een aantal aanbevelingen gegeven, die zijn verwerkt in de risicomatrix en de tekst in het GUK. In mailvorm is dit aan de werkgroep teruggekoppeld, waarna er geen verlangen meer was naar een vervolgoverleg.
- Verder verwijzen we voor de wijze waarop het GUK tot stand is gekomen en de keuzes die daarin zijn gemaakt naar het algemene deel in paragraaf 2.1. en naar het door het AB op 15 december 2017, Agendapunt 5 vastgestelde invoeringsplan Bor, waarin uitgangspunten en werkwijze voor het opstellen van het GUK zijn vastgelegd.

2.2.10 Gevolgen uitstel GUK

- Het vaststellen van het GUK is een noodzakelijke randvoorwaarde voor het adequaat uitvoeren van het Besluit Omgevingsrecht (BOR) in casu met name de wijze waarop de OMWB uitvoering geeft aan het wettelijk basistakenpakket.
- Het GUK schept een eenduidig uitvoeringskader voor de wijze waarop de OMWB deze taken uitvoert. Het BOR is op 1 juli 2017 in werking getreden en op 18 december 2017 heeft hierover in het AB besluitvorming plaatsgevonden.
- Bijkomend argument: Het Inter Bestuurlijk Toezicht op gemeenten (IBT) onderzoekt momenteel of gemeenten aan wet- en regelgeving van het BOR voldoen.
- Last but-not-least is een door het bestuur vastgesteld GUK nodig als gemeenschappelijk kader voor de programmering (gemeenschappelijk uitvoeringsniveau).

- Uiteraard is de OMWB in staat om goede werkprogramma's op te stellen. Dat is in de voorgaande jaren ook steeds gebeurd. De clou van het BOR/GUK is dat de uitvoering straks procesmatig zowel eenduidig als ook efficiënt verloopt. Dat is winst voor iedereen: zowel de opdrachtgevers (28) als de opdrachtnemer (OMWB).

2.2.11 Opstellen werkprogramma's

- De OMWB stelt voor 1 november 2018 voor alle deelnemers een concept jaarwerkplan 2019 op. Op 12 en 13 november 2018 geeft de OMWB aan de ambtelijke vertegenwoordigers van iedere gemeente een persoonlijke toelichting daarop. Het College van B&W stelt het werkprogramma 2019 op 1 december 2018 vast.

2.2.12 Overige vragen

a. Verhouding tot GR en DVO

Dit vormt een apart aandachtspunt. De Gemeenschappelijke Regeling (GR) bepaalt niets over de programmering.

De Dienstverleningsovereenkomst (DVO) van de OMWB is aan herziening toe. In het Ambtelijk Overleg (AO) is hierover afgesproken dat de OMWB met een delegatie van de deelnemers en adviesbureau Seinstra een apart document opstelt over de verantwoording en financiële verrekening. Wanneer hierover helderheid is – naar verwachting medio 2019 – zal dit via het DB in het Algemeen Bestuur worden geagendeerd, ook in relatie tot de noodzakelijke en/of gewenste actualisatie van de DVO.

b. Term wettelijke taken.

Bedoeld wordt een VTH-taak die wettelijk vast ligt in het Omgevingsrecht (Wabo, Activiteitenbesluit, etc.)

c. Wat wordt verstaan onder Periodiek toezicht?

Periodiek toezicht vindt volgens een bepaalde frequentie en werkwijze plaats en wordt (vooraf) ingepland.

d. Naleefgedrag

In het GUK (tabel 3) is in de scores uitgegaan van het naleefgedrag van de branche. Dit neemt niet weg dat in de programmering ten aanzien van bepaalde (categorieën van) bedrijven (met name recidivisten) maatwerk mogelijk. In de toekomst zal de risicogerichte benadering verder worden verfijnd naar het niveau van individuele bedrijven.

e. Branches met lage prioriteit (groene branches)

Deze branches vallen (voor zover het het basistaken en B1+ taken betreft) onder de MWB-norm en de betreffende inrichtingen of objecten worden steekproefsgewijs, periodiek en/of projectmatig gecontroleerd. Dit wordt opgenomen in het GUK.

f. Uitwerking van drie werkprogramma's als voorbeeld

Er zijn drie concept werkprogramma's voor 2019 als voorbeeld door de OMWB uitgewerkt. Deze 3 voorbeelden worden op 14 september in het AO gepresenteerd, toegelicht en besproken.

3. Beantwoording vragen uitgangspunten programmering

De risicomatrix is besproken in het AO van 11 april en van 7 juni jl. en ook toegelicht op verzoek van het AO door de directeur ZHZ. Deze dienst heeft al enkele jaren praktijkervaring met het werken van een gelijklopende risicomatrix.

Op voorstel van het AO heeft op 14 mei een gesprek plaatsgevonden met een delegatie van deelnemers. Die hebben ingestemd met de risicomatrix. Sterker, de matrix is op een enkel punt nog aangepast naar aanleiding van het overleg op 14 mei.

De programmering heeft betrekking op de inhoud van de door de OMWB uit te voeren wettelijke basistaken. In de begroting 2019 opgenomen onder programma 1 en programma 1+.

Het GUK leidt niet tot hogere uitgaven voor gemeenten. De uitgangspunten van het GUK worden toegepast en verwerkt in de jaarlijkse werkplannen, die opgesteld worden binnen de door het AB vastgestelde begroting.

De MWB norm is het professioneel aanvaardbaar minimum uitvoeringsniveau. Voor de OMWB is die norm financieel budgettair neutraal. Voor de gemeenten die nog niet voldoen aan de MWB norm per 1 januari 2019 geldt dat zij in een periode van 4 jaar toegroeien naar de MWB norm.

Het GUK wordt ter bekrachtiging voorgelegd aan de 27 colleges van B en W. Na bekrachtiging is er sprake van bestuurlijk goedgekeurde uitgangspunten, die gelden voor alle gemeenten in de regio.