

Milieutoezicht bij het realiseren van “Werken en infrastructurele voorzieningen”

September 2018



Inhoudsopgave

1. Aanleiding van deze notitie	3
2. Inleiding	3
3. Organisatie OMWB	5
4. Invulling van deze taak door de OMWB	5
5. Deskundigenpool	6
6. Financiering inzet	6

Bijlage 1: Uitwerking aanpak en werkwijze in fases

Bijlage 2: Format vragenlijst

1. Aanleiding van deze notitie

De OMWB heeft als basistaak het milieutoezicht bij het realiseren van “Werken en infrastructurele voorzieningen”. Dit valt onder categorie 8 van bijlage IV van het Besluit omgevingsrecht (BOR). Het milieutoezicht omvat een aantal zaken uit het omgevingsrecht. Zoals milieutoezicht op bodemtoepassingen, slopen van gebouwen, bouwen van kunstwerken, kappen van bomen, saneren van bodemverontreiniging, voormalige stortplaatsen, enz. Met deze notitie wordt aangegeven hoe de OMWB voorstelt hieraan invulling te geven. Hoewel het een basistaak is komt dit niet structureel voor. De werkzaamheden zijn vereist als de aanleg van een weg, vaarweg, etc. aan de orde is. De periode en omvang zijn sterk afhankelijk van vele factoren waar de OMWB geen invloed op heeft. De OMWB dient wel in de startblokken te staan om de taak goed te kunnen aanpakken. Deze aanpak geeft de kaders aan hoe wij voorstellen dat gehandeld wordt bij de aanvang van een Werk. De inhoudelijke invulling tijdens de aanleg van het Werk wordt opgenomen in een plan van aanpak dat pas kan worden opgesteld als de inhoudelijke kenmerken bekend zijn. Dit maakt geen onderdeel uit van deze notitie.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de ervaringen die met het toezicht bij dergelijke werken en voorzieningen zijn opgedaan, het basistakenpakket, de organisatie en taken van de OMWB en de financiering van de inzet. Bij het opstellen van deze notitie is als leidraad gebruikt het “Draaiboek uitvoering en handhaving Besluit bodemkwaliteit bij grootschalige (infrastructurele) projecten”.

In navolging van de ODBN en ODZOB stellen wij voor het Bbk-toezicht op de aanleg van grootschalige werken (categorie 8) in een aparte notitie te beschouwen. Dit omdat deze werken vaak gemeentegrensoverstijgend zijn en voor de werkzaamheden vaak een aparte kostenraming wordt gemaakt voor de duur van het project.

2. Inleiding

Binnen de provincie Noord-Brabant zijn de laatste jaren veel grote infrastructurele werken gerealiseerd. Ook binnen de regio Midden- en West-Brabant (bijv. aanleg A4 Bergen op Zoom – Steenbergen, ontpoldering Noordwaard, ombouw N261). De komende jaren staan er nog meer grootschalige projecten op stapel. Deze projecten zijn complex en langdurend. Ze zijn complex omdat er aspecten aan de orde zijn rondom specifieke contractvormen en relatief onbekende wetgeving. Ook zijn ze complex door de omvang van de werkzaamheden en de dynamiek die dit soort projecten kenmerkt. Bij deze werken vinden vaak grootschalig activiteiten plaats met bouwstoffen en grond. Zoals ontgrondingen, weer toepassen, afvoer en aanvoer. Ook zijn er vaak andere activiteiten zoals slopen van gebouwen, bouwen van kunstwerken, kappen van bomen en saneren van bodemverontreinigingen. Deze werken hebben meestal de volgende kenmerken:

- Ze zijn grootschalig van omvang,
- Ze zijn in meerdere gemeenten gelegen,
- Er zijn meerdere bevoegde instanties bij betrokken
- Er zijn meerdere omgevingsdiensten bij betrokken.

Nieuwe werken worden periodiek besproken in de provinciale BPO-werkgroep “Handhaving bouwstoffen en ketenbeheer”. De OMWB is hiervan voorzitter. Op deze wijze krijgt de OMWB weet van nieuwe initiatieven. Iedere deelnemer (m.n. provincie, RWS, waterschappen, OD’s) is verantwoordelijk voor inbreng van het eigen werkprogramma (OD’s: eventuele grootschalige gemeentelijke projecten) van de grote werken die binnen afzienbare tijd zullen starten.

De ervaring van de laatste jaren leert dat bij vrijwel ieder project problemen ontstaan rond de toepassing van bouwstoffen of grond. Vaak zoekt de initiatiefnemer door tijdsdruk de grenzen op door voorgenomen plannen toch anders in te steken, hetgeen dan mogelijk in strijd komt met het vergunde. Deze problematiek vraagt veel specialistische kennis van de betrokken overheden, kennis die men niet altijd in huis heeft.

Vanuit de ervaringen in het Brabantse met grootschalige (infrastructurele) werken is in opdracht van de provincie Noord-Brabant, in 2010 een Draaiboek Uitvoering Handhaving Besluit bodemkwaliteit bij grootschalige (infrastructurele) werken opgesteld. Het ligt in de verwachting dat het draaiboek binnenkort wordt geactualiseerd. Dit met betrekking tot de rol en positie die omgevingsdiensten in het milieutoezicht bij het tot stand brengen van werken en infrastructuurle voorzieningen hebben gekregen, en de inzet van de deskundigen vanuit de diensten.

Ook in de regio Midden- en West-Brabant wordt bij grote infrastructuurle werken al een aantal jaren vanuit de voormalige handhavingssamenwerking (door het SEPH) een inzet gepleegd om te bereiken dat de betrokken bevoegde gezagen samenwerken bij de uitvoering van hun toezichtstaken. Door deze manier van werken wordt voorkomen dat het werk nodeloos stagneert, dat de aannemer met regelmaat bevoegde gezagen “op de stoep” krijgt die van elkaar geen weet hebben en dat bevoegde gezagen tegen elkaar worden uitgespeeld. Gebleken is dat door de handhavingssamenwerking en heldere afspraken met opdrachtgever en opdrachtnemer veel handhaving en daarmee vertraging van een project wordt voorkomen.

Voorbeelden waar in deze regio ervaring mee is opgedaan zijn de A4 tracé Steenberg - Bergen op Zoom, Rivierverruiming Overdiepse Polder, de ontpoldering van de Noordwaard, de ombouw N261 Tilburg - Waalwijk, herinrichting Weerij-Zuid (DDT-problematiek). Hierop wordt nu voortgeborduurd. Nieuwe projecten in 2018 en verder waar kan worden besloten de handhavingssamenwerking in te zetten zijn:

- Logistiek Park Moerdijk (LPM)
- Omlegging Zevenbergen en N285 Randweg Zevenbergen
- Ombouw N65 Tilburg - Den Bosch
- Verbreding A58 Eindhoven - Tilburg
- Verbreding A58 Sint Annabosch - Galder
- Verbreding A27 Houten – Hooipolder (Hooipolderplusplan).

Bij kleinere en/of minder complexe projecten kan worden besloten op de reguliere manier (versterkt) toezicht te houden.

3. Organisatie OMWB

De inhoudelijke toezichtstaken zijn ondergebracht bij de OMWB. Voorgesteld wordt het initiëren van de samenwerking onder te brengen bij het Portfolio-overleg Collectieve Taken, na afstemming met de betrokken overheden. Ook een aantal vergunningverlenende taken zijn bij de OMWB ondergebracht. In deze notitie wordt aangegeven hoe de OMWB voorstelt deze taken in te vullen. De Brabantse werkwijze is vrij ongebruikelijk in Nederland. Traditioneel wordt handhaving pas in de uitvoeringsfase betrokken bij projecten, de Brabantse werkwijze vraagt betrokkenheid vanaf het begin van een project.

4. Invulling van deze taak door de OMWB

Het toezicht bij werken valt onder categorie 8 van bijlage IV van het BOR.

Categorie 8: Bedrijfsmatige activiteiten die verbonden zijn met het tot stand brengen en beheren van werken en infrastructurele voorzieningen door bedrijven of instellingen. Dit betreft met name het Bbk-toezicht op grond, bagger en bouwstoffen bij de aanleg en het onderhoud van wegen, het bouwen en onderhouden van bruggen en viaducten, het bouwen en boren van tunnels, de aanleg van spoorbanen, het graven en onderhouden van kanalen en rivieren, het bouwen en verzwaren van dijklammen en het ophogen van bouwterreinen.

Dit betreft alle omgevingswet- en regelgeving. Het zwaartepunt ligt bij het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit.

Daarnaast zijn in het BOR twee categorieën opgenomen die overlap vertonen met categorie 8:

- Categorie 9: “Bedrijfsmatige activiteiten als bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit”;
- Categorie 11: het ketengerichte Bbk-toezicht op grond, bagger en bouwstoffen.

Bij de aanleg van grootschalige (infrastructurele) projecten komen vaak veel verschillende activiteiten voor. Tijdens de realisatie dient de uitvoering en handhaving van de wet- en regelgeving op een uniforme en adequate manier te verlopen. Daarom is het noodzaak dat in de initiatieffase van het project tussen de betrokkenen heldere werkafspraken worden gemaakt op uitvoerend niveau.

Betrokkenen zijn de bevoegde gezagen (bijv. gemeenten, waterschappen en provincie), andere handhavingpartners (bijv. ILT, politie), de opdrachtgever (initiatiefnemer) en de opdrachtnemer (aannemer(scombinatie) / uitvoerder) van het project. Strategische afstemming en committent op bestuurlijk niveau en de vorming van een ambtelijk projectteam op operationeel niveau bestaande uit deskundige afgevaardigden van alle hierboven genoemde partijen is hierbij essentieel. Een onderdeel van deze afstemming is het gezamenlijk met elkaar maken van een risicoanalyse. Hiermee wordt inzichtelijk waar de grootste (milieu)risico's kunnen optreden. Dit is bepalend waar en hoe adequaat toezicht en handhaving het meest efficiënt en effectief kunnen worden georganiseerd.

Het werken vanuit regie waarbij er direct contact is met de initiatiefnemer maakt hem bewust van de gevolgen van zijn handelen. Er ontstaat een relatie die voordelen heeft voor alle betrokkenen.

In een initiatieffase is vaak nog niet duidelijk wie direct betrokken zijn. Vanuit het Portfolio-overleg collectieve taken wordt het initiatief genomen om de partijen te onderkennen en deze met elkaar te verbinden. Hiertoe wordt één afstemmingsoverleg georganiseerd. De intentie hierbij is de samenwerking te initiëren en de doelmatigheid te verbeteren. De uitvoering van inhoudelijke werkzaamheden is onderdeel van de toezichthouders bij het Team Toezicht Landelijk gebied, afvalverwerking, bodem en water, zo nodig aangevuld met specialisten van andere teams.

Bij de uitvoering van de taken door de OMWB zijn een aantal fasen te onderscheiden:

1. Onderkenning initiatief en bepalen of het organiseren van een toezichtsteam gewenst is.
2. Afstemmingsoverleg organiseren met als doel op basis van het ontwerp / de projectgegevens / het contract inzicht te krijgen in toezichtstaken en de omvang daarvan.
3. Projectplan opstellen, waarin de werkafspraken zijn vastgelegd.
4. Overeenstemming door betrokken instanties over het projectplan.
5. Regulier toezichtoverleg organiseren.
6. Toezichtsteam formeren voor de uitvoering van het daadwerkelijk toezicht “in het veld”.
7. Indien vereist handhavend optreden.

In bijlage 1 staan deze fasen uitgewerkt.

5. Deskundigenpool

Vóór de oprichting van de omgevingsdiensten bleek dat de verschillende organisaties niet beschikten over alle specifieke deskundigheid die vereist is. De BPO-werkgroep Handhaving bouwstoffen en ketenbeheer formeerde eind 2009 binnen de provincie Noord-Brabant een Deskundigenpool grote (infrastructurele) werken om de reeds aanwezige kennis van toepassing van bouwstoffen, met name IBC-bouwstoffen, en grond en baggerspecie bij grote infrawerken te bundelen. Dit om problemen in het toezicht te voorkomen. In deze pool participeerden de provincie Noord-Brabant, de Brabantse milieudiensten (RMD, RMB, SRE), de gemeenten Tilburg en Breda, Rijkswaterstaat directie Noord-Brabant, de Inspectie Leefomgeving en Transport en Inspectie V&W. De deskundigenpool nam geen taken en verantwoordelijkheden over van de bevoegd gezagen, maar bood alleen ondersteuning aan de bevoegd gezagen bij de voorbereiding en gedurende de looptijd van een grootschalig project.

Met de komst van de omgevingsdiensten is het merendeel van de deskundigen vanuit de provincie, de gemeenten en de voormalige milieudiensten overgegaan naar deze omgevingsdiensten. Bij grootschalige (infrastructurele) projecten wordt nog steeds een beroep gedaan op de ondersteuning door ILT en Rijkswaterstaat Zuid-Nederland.

6. Financiering inzet

In de reguliere werkprogramma's van gemeenten zijn deze grote werken niet standaard opgenomen. Rijkswaterstaat en de provincie hebben dit wel in hun werkprogramma's opgenomen. Voor ieder groot werk wordt vooraf een raming gemaakt van de werkzaamheden uit te voeren door de OMWB en de wijze van financiering daarvan.

Voor de financiering wordt vooraf een concept begroting opgesteld van de vereiste tijdsinzet. De daadwerkelijke inzet wordt geregistreerd. De afrekening hiervan is op basis van een vooraf met de betrokken bevoegde gezagen afgesproken verdeelsleutel.

Voor de financiering zijn bij een groot werk drie fases te onderscheiden:

1. **Onderkenning initiatief en actie ondernemen:**
Dit is een taak voor het Portfolio-overleg en maakt onderdeel uit van het budget Collectieve taken. Hiervoor volgt geen afzonderlijke afrekening;
2. **Vorbereidend werk zoals deelname aan het afstemmingsoverleg, opstellen plan van aanpak en deelname handhavingsoverleg:**
Dit is van toepassing op het gehele werk. Direct nadat het duidelijk is wie opdrachtgevers zijn, wordt een begroting opgesteld van de benodigde werkzaamheden met bijbehorende kostenraming en een voorstel voor de kostenverdeling. Dit wordt met de opdrachtgevers afgestemd. De afrekening van de kosten voor deze inzet over de betreffende opdrachtgevers van de OMWB vind plaats in gelijke delen;
3. **De uitvoering van het toezicht en de handhaving, zoals tijdsinzet projectleider en deelnemers aan het toezicht- en handhavingsteam:**
Voor de afrekening van de kosten wordt per project vooraf een specifieke verdeelsleutel vastgesteld. Een algemene verdeelsleutel is niet mogelijk. Ieder werk heeft zijn eigen specifieke kenmerken zoals ligging, omvang, complexiteit, aantal betrokken instanties en tijdsduur.

Ad 3.

De verdeelsleutel voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving wordt voorafgaande aan het werk vastgesteld. De van belang zijnde parameters hierbij hebben betrekking op het werk en zijn onder andere:

- het aantal kilometers weg/kanaal en de ligging op grondgebied van de opdrachtgever, oppervlakte werk/plangebied en de ligging;
- aantal, omvang en ligging kunstwerken;
- aantal, omvang en ligging grootschalige bodemtoepassingen (geluidswallen, kades, dijken);
- aantal, omvang en ligging vrijkomende verontreinigde bouw- en afvalstoffen;
- aantal, omvang en ligging van eventuele inrichtingen voor opslag van grond, afvalstoffen;
- aantal en ligging te slopen objecten (inzet OMWB bij bijv. mobiele puinbrekers). Inzet OMWB bij asbestsloop volgens de reguliere afspraken met de gemeenten;
- van toepassing zijnde wet- en regelgeving en wie het bevoegd gezag is;
- verdeling over het werk van de toepassing van IBC-bouwstoffen, immobilisaten en andere bijzondere bouwstoffen;
- aantal, omvang en ligging van ontgroningen (geen kosten gemeente(n), wel samenhang);
- aanpassingen aan natuurobjecten (geen kosten gemeente(n), wel samenhang).

Bijlage 1: Uitwerking aanpak en werkwijze in fases

<p>Fase 1: Onderkenning initiatief en bepalen of een toezichtsteam gewenst is (in bijlage 2 is een format opgenomen)</p>	<p>Door: Portfolio-overleg en aanspreekpunt bij Team Toezicht Landelijk gebied, afvalverwerking, bodem en water. Basis vormt de Brabantse grootschalige projectenlijst van de BPO-werkgroep Handhaving bouwstoffen en ketenbeheer</p> <p>Acties: Bevoegde gezagen inventariseren Overleg hiertussen organiseren Bepalen of t.b.v. de uitvoering van toezicht het formeren van een toezichtsteam zinvol is</p> <p>Opmerkingen: Tijdsinzet vanuit collectieve taken</p>
<p>Fase 2: Afstemmingsoverleg organiseren</p>	<p>Door: Portfolio-overleg en aanspreekpunt bij Team Toezicht Landelijk gebied, afvalverwerking, bodem en water</p> <p>Acties: Met als doel op basis van het ontwerp / de projectgegevens / het bestek (contract) inzicht te krijgen in toezichtstaken en de omvang daarvan. Opstellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • toezichtsmatrix • risicomatrix • voorstel verrekening kosten inzet <p>Bepalen prioriteiten en inschatting maken vereiste capaciteit. Werkafspraken maken tussen de betrokken bevoegd gezagen, andere handhavingpartners, de opdrachtgever / initiatiefnemer en de aannemer /uitvoerder van het project</p> <p>Opmerkingen: Met de belanghebbende opdrachtgevers vooraf afgestemd welke werkzaamheden noodzakelijk zijn en hoe deze worden uitgevoerd. De tijdsinzet komt voor rekening van de belanghebbende opdrachtgevers.</p>
<p>Fase 3: Projectplan Opstellen</p>	<p>Door: Projectleider</p> <p>Acties: Projectplan opstellen</p> <p>Opmerkingen: Projectleider werkt onder verantwoordelijkheid van Team Toezicht Landelijk gebied, afvalverwerking, bodem en water. In het projectplan wordt ook opgenomen wie vanuit de OMWB betrokken zijn.</p>
<p>Fase 4: Overeenstemming door betrokken instanties organiseren over het projectplan</p>	<p>Door: Projectleider</p> <p>Acties: Overeenstemming bereiken</p> <p>Opmerkingen: --</p>
<p>Fase 5: Regulier toezichtoverleg organiseren</p>	<p>Door: Projectleider</p> <p>Acties: Randvoorwaarden organiseren</p> <p>Opmerkingen: Voordat het toezichtteam daadwerkelijk van start gaat, kan door dit team onder verantwoordelijkheid van de projectleider op basis van het projectplan eerst een zgn. "Samenwerkingsprotocol Toezicht en Handhaving omgevingswetgeving" met alle betrokken bevoegde instanties worden opgesteld en bestuurlijk vastgesteld. In dit</p>

	<p>protocol worden naast concrete werkafspraken en de te volgen toezicht- en handhavingstrategie, zaken over communicatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid / bestuurlijk aanspreekpunt geregeld. Het projectplan dient voor de opdrachtverlening door gemeenten en het samenwerkingsprotocol als leidraad voor de uitvoering van het toezicht en de handhaving. Een samenwerkingsprotocol is met name aan te bevelen bij zeer grootschalige en complexe projecten.</p>
<p>Fase 6: Toezichtsteam formeren en inzetten</p>	<p>Door: Projectleider en partners die géén opdrachtgever OMWB zijn. Acties: De bemensing organiseren zoals beschreven in het projectplan. Afspraken met opdrachtnemer vast laten leggen in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grondstromenplan • Plan vrijkomende materialen <p>Daadwerkelijk toezicht “in het veld “ uitvoeren Opmerkingen: Kosten tijdsinzet OMWB doorberekenen op basis van verdeelsleutels</p>
<p>Fase 7: Indien vereist handhavend optreden</p>	<p>Door: Afhankelijk van wel/niet mandaat door projectleider OMWB of door partner Acties: OMWB: voorbereiden handhavingsbesluit. OMWB of handhavingspartner: administratief juridische afwikkeling Opmerkingen: Dit vastleggen in het protocol zoals beschreven in fase 5.</p>

Bijlage 2: Format vragenlijst

Bepaling Inzet milieutoezicht bij werken en infrastructurele voorzieningen

Projectnaam	
Soort werk / voorziening en korte beschrijving omvang	
Looptijd project	Geplande startdatum: Geplande einddatum:
Opdrachtgever project NAW gegevens	<i>NAW gegevens</i> <i>Gegevens contactpersoon</i>
Aannemer(scombinatie) / uitvoerder project	<i>NAW gegevens</i> <i>Gegevens contactpersoon</i>
Betrokken bevoegd gezagen + gegevens contactpersonen	Ambtelijk: Bestuurlijk verantwoordelijke/bestuurlijk aanspreekpunt:
Andere omgevingsdiensten + gegevens contactpersonen	
Inzet Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verwacht	Ja / nee, waarom
Type bestek / contract	Traditioneel Geïntegreerd - Design & Build (DB) Geïntegreerd - Design, Build & Maintenance (DBM)
Betrokken milieuwetgeving op hoofdlijnen (ieder bevoegd gezag ziet hier vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid op toe)	Besluit Bodemkwaliteit Waterwet Wet bodembescherming Ontgrondingenwet Wet Natuurbescherming De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wet milieubeheer Activiteitenbesluit milieubeheer Besluit lozen buiten inrichtingen PMV Besluit mobiel breken bouw- en sloopafval Besluit asbestwegen
Bodemkwaliteitskaart(en)	Ja / nee/ deels
Afspraak wie de bevoegd gezagrol voor onvoorziene verontreinigingen en ongewone voorvallen op zich neemt	Provincie/gemeenten

Wordt er een toezichtsteam georganiseerd?	Ja / nee, deelnemers (OD's, waterschap(pen), RWS, ILT, eventueel politie)
Wordt er een toezichtsmatrix opgesteld?	Ja / nee
Wordt er een risicomatrix opgesteld?	Ja / nee
Wordt er een projectplan (SMART) opgesteld?	Ja / nee
Hoe wordt de urenverrekening geregeld?	Welke gemeenten, eventueel provincie, welke OD's Verdeelsleutel
Wie zijn er intern bij betrokken?	<i>Naam / Taak/ inzet</i>
Wie zijn er extern betrokken?	
Raming van tijdsbesteding (totaal + jaarlijks)	<p>Projectleider (HBO+-tarief): Specialist (HBO+-tarief): Toezichthouder (HBO-tarief): Handhaver (HBO-tarief): PM Jurist (HBO/HBO+-tarief): PM Budget verificatiekeuringen TMO:</p> <p>1 projectnummer voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Projectcoördinatie en overleg (incl. secretariaatswerkzaamheden) • Beoordelen meldingen Besluit bodemkwaliteit • Toezicht Besluit bodemkwaliteit <p>Als de gemeenten de bevoegd gezagrol voor onvoorziene verontreinigingen en ongewone voorvallen op zich nemen wordt hiervoor desgewenst een tweede projectnummer aangemaakt.</p> <p>Inzet Wet bodembescherming separaat volgens afspraken met provincie tenzij anders afgesproken.</p> <p>Toezichthouders Wet Natuurbescherming (ODBN), Ontgrondingenwet (ODZOB), enz. worden verzocht aan te sluiten maar dit wordt niet bij de gemeenten in rekening gebracht.</p>