

Gemeenteraden en Provinciale Staten van
deelnemende overheden
Omgevingsdienst IJsselland

Zwolle, 14 februari 2018

Onderwerp: Kaderbrief 2019

Geachte raden en staten,

In deze kaderbrief willen we u vroegtijdig inzicht geven in de taken van de nieuwe Omgevingsdienst IJsselland, de te verwachten ontwikkelingen en de financiële meerjarenkaders, vooruitlopend op de concept begroting 2019 die u in het tweede kwartaal zult ontvangen.

Uw raad en staten hebben in het najaar van 2016 ingestemd met het oprichten van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) Omgevingsdienst IJsselland en met de taken die aan deze GR worden overgedragen. In 2017 is de organisatie ingericht en is personeel vanuit de deelnemende gemeenten en de provincie overgenomen. Aanvullend wordt personeel geworven. De feitelijke werkzaamheden zijn gestart per 1 januari 2018.

Onder het motto 'Lokale binding, regionale bundeling' combineert de Omgevingsdienst nabijheid met schaalvergroting. De verbinding van kwaliteitsverbetering en efficiencywinst komt zo binnen bereik. De Omgevingsdienst is ook partner in de keten met het Openbaar Ministerie (OM), politie, Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst IJsselland (GGD) en Veiligheidsregio IJsselland (VR) en samenwerkingspartner van de waterschappen in Overijssel. De Omgevingsdiensten die zijn ontstaan hebben het doel om meerwaarde te creëren op het gebied van de fysieke leefomgeving en veiligheid. De Omgevingsdienst wil van toegevoegde waarde zijn voor het bedrijfsleven, de inwoners en de leefomgeving van IJsselland.

Het management geeft in de eerste drie jaar prioriteit aan de volgende ontwikkelopgaven voor de nieuwe organisatie:

- borgen en doorontwikkelen van politieke sensitiviteit en lokale binding;
- vormen van één organisatie en
- anticiperen op inwerkingtreding van onder meer de Omgevingswet, wet VTH, wet Natuurbescherming en wet Kwaliteitsborging voor het bouwen. In bijlage 1 lichten we deze regelgeving op hoofdlijnen nader toe.

In deze brief gaan we achtereenvolgens in op de taken van de Omgevingsdienst, de relevante ontwikkelingen, de governance op de Omgevingsdienst en de rol van de

OD IJsselland
Lübeckplein 2
8017 JZ Zwolle
Postbus 40252
8004 DG Zwolle
088 525 10 50
info@odijsselland.nl
www.odijsselland.nl

KVK 68066805
BTW NL857287722B01
IBAN NL23 BNGH 028 51 72 956
BIC BNGHNL26

kaderbrief en de begroting. Tot slot geven we de kaders van de meerjarenbegrotingen en een vooruitblik op de opbouw van het weerstandsvermogen.

Taken Omgevingsdienst

De Omgevingsdienst verzorgt de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van milieutaken (VTH) in opdracht van provincie en gemeenten. Het gaat daarbij om de volgende taken:

1. *Basistakenpakket*: de taken zoals vastgelegd in artikel 7.1 van het besluit tot wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving).
2. *Basistakenpakket Plus*: de inrichtingsgebonden milieutaken, voor zover deze niet vallen onder het Basistakenpakket.
3. *Enkele specialistische milieutaken*: specialistische taken op het gebied van geluid, bodem, externe veiligheid en lucht, die aanvullend zijn op de taken die vallen onder het Basistakenpakket:
 - Geluid: de advisering op bouw/RO en verkeer;
 - Bodem: de vakinhoudelijke toetsing en beoordeling van bodemonderzoeksplannen en -rapporten, de vakinhoudelijke bodemexpertise bij ruimtelijke en civiele projecten, het bijhouden van het bodeminformatiesysteem (BIS), de uitvoering van de Wet bodembescherming (Wbb) met betrekking tot bodemverontreiniging en sanering en meldingen Besluit Uniforme Saneringen (BUS);
 - Externe Veiligheid: alle taken waarvoor moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria en advisering op bouw/RO;
 - Lucht: alle taken waarvoor moet worden voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Maar de Omgevingsdienst is niet enkel een uitvoeringsorganisatie. Naast de uitvoering van bovengenoemde VTH-taken kan de Omgevingsdienst op verzoek en in aanvulling op de huidige advies taken, het bevoegd gezag inhoudelijk advies geven ten behoeve van bijvoorbeeld een Omgevingsvisie of Omgevingsplan vanuit het perspectief van uitvoerder. U als opdrachtgevers kunt onderbouwd vorm en inhoud geven aan de afwegingsruimte die de Omgevingswet biedt en aan het gebruik van het daarvoor beschikbare ondersteunende digitale stelsel.

Daarnaast investeert de Omgevingsdienst op het thema energie en duurzaamheid, zoals de projectmatige aanpak bij toezicht op energiebesparende maatregelen, advisering bij ruimtelijke plannen en verschillende duurzaamheidsprojecten.

Ook vragen op aanverwante gebieden kunnen aan de Omgevingsdienst gericht worden, zoals veiligheid, licht, mijnbouw, natuur. We beschikken over een kennisnetwerk met onder meer 28 andere omgevingsdiensten, provincies en adviesbureaus, waardoor we zelf kunnen adviseren, hiervoor kunnen inhuren en/of verbinding kunnen leggen met partners.

Tot slot zullen we, indien we opmerkelijke situaties op andere vakgebieden aantreffen tijdens onze inspecties, dit signaleren naar de betreffende bevoegde gezagen.

Relevante ontwikkelingen

Inspectieview milieu

In aanvulling op de coördinatietaak van de provincie is de Omgevingsdienst verantwoordelijk voor de samenwerking en de informatie-uitwisseling met externe partners (Politie, OM, Veiligheidsregio, Waterschap, Rijksinspecties, overige OD's e.d.). Eind 2014 is er een intentieovereenkomst gesloten met het OM en de Politie voor het digitaal uitwisselen van handhavings- en toezichtsinformatie via "Inspectieview Milieu". Informatie die beschikbaar is in eigen systemen van diverse organisaties is daarbij ontsluitbaar voor een inspecteur die een controle voorbereidt. Zo kan hij zien welke collega-inspecterende-organisatie de afgelopen periode een bezoek heeft gebracht en of er iets geconstateerd is en kan daarop worden ingespeeld. Ongeveer 30 partijen, Rijksinspecties, OM, politie en Omgevingsdiensten doen hieraan mee. Wij zijn inmiddels volledig aangesloten op Inspectieview Milieu.

Energie en Duurzaamheid

Energie en Duurzaamheid is een steeds belangrijker maatschappelijk thema. In het behalen van de klimaatdoelstellingen van Parijs is ook aan de omgevingsdiensten gevraagd hier een bijdrage aan te leveren. Dat doen wij op verschillende manieren:

- In de vergunningverlening geven wij op verzoek van de opdrachtgevers steeds nadrukkelijker binnen het thema 'verruimde reikwijdte' aandacht aan energiebesparing bij bedrijven. Naast de toepassing van VTH-instrumenten attenderen we bedrijven op nieuwe technieken en moedigen we ze aan deze toe te passen en wijzen we ze op subsidiemogelijkheden;
- Bij toezicht en handhaving intensiveren wij, in overleg met het Rijk en het bevoegd gezag, de activiteiten bij branches waar kansen liggen;
- Wij besteden structureel aandacht aan Energierapportages (EED's) van bedrijven die voor een aantal categorieën jaarlijks verplicht moeten worden ingediend bij het bevoegd gezag. Naar aanleiding hiervan gaan we met hen in gesprek en zoeken naar kansen voor energiebesparing en efficiency.

Voor deze activiteiten krijgen wij deels een doeluitkering van het Rijk en de provincie, deels intensiveren wij dit in opdracht van onze opdrachtgevers vanwege het steeds grotere belang dat er aan gehecht wordt.

Asbest

Asbest is een structureel probleem in Nederland, en in het bijzonder in Overijssel vanwege haar verleden met Eternit in Goor. Nog steeds is asbest in gebonden en ongebonden vorm op grote schaal in ons milieu aanwezig. Er ligt nu een landelijk actieplan om uiterlijk in 2024 alle asbestdaken vervangen te hebben. Dit vraagt om veel extra toezichtcapaciteit vanuit de ketenverantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst om te bevorderen dat dit op de juiste wijze gebeurt en dat het materiaal ook afgevoerd wordt naar de juiste verwerker. Daarnaast vraagt de kwestie met asbest verontreinigd straalgrit naar verwachting in 2018 in onze regio ook nog veel aandacht.

Risicobedrijven

In de regio IJsselland zijn er slechts enkele bedrijven die onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen. Dit zijn de bedrijven met de grootste

veiligheidsrisico's en de uitvoering van de VTH-taken daarvan zijn wettelijk belegd bij de Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN). In de categorie daar net onder zijn echter enkele tientallen bedrijven gevestigd in onze regio. In navolging van een aantal andere regio's in Nederland gaan wij in 2018 ook specifiek aandacht aan deze groep bedrijven besteden. Het gaat hierbij vooral om het in zicht krijgen van de actuele veiligheidsrisico's in relatie tot de bestaande normeringen. In geval van afwijkingen zullen wij met de bedrijven in gesprek gaan en maatregelen afspreken.

Ketentoezicht- en strafrecht

In onze regio zijn veel afvalverwerkers actief. Een sector die veel werkgelegenheid oplevert en ook tot innovaties leidt die een circulaire economie dichterbij brengen. Anderzijds kleven er ook veel risico's aan deze sector, reden waarom wij stevig in zullen zetten om meer zicht en grip hierop te krijgen en notoire overtreders bestuursrechtelijk en zo nodig strafrechtelijk zullen aanpakken. We doen dit zo nodig ook samen met andere omgevingsdiensten, bijzondere opsporingsdiensten, Rijksinspecties, politie en justitie.

Governance op de Omgevingsdienst

Verder maken we van deze brief gebruik om in te gaan op toezicht, sturing, verantwoording en beheersing van de GR Omgevingsdienst IJsselland. Het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst IJsselland wordt gevormd door bestuurders uit de colleges van alle deelnemende overheden. Uit hun midden is het Dagelijks Bestuur gekozen. De directeur van de Omgevingsdienst fungeert in beide besturen als secretaris.

De verticale sturing en verantwoording wordt vormgegeven door de jaarlijkse kaderbrief en begroting, welke laatste na raadpleging van raden en staten, door het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst wordt vastgesteld. De verantwoording gebeurt door middel van de jaarrekening welke na raadpleging van raden en staten, door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld, waarna een kopie aan de Minister van Binnenlandse Zaken wordt verstrekt (artikel 33).

De horizontale sturing en beheersing geschiedt door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) die tussen de deelnemende overheden en de Omgevingsdienst worden afgesloten voor meerdere jaren. Hierbinnen worden jaaropdrachten verstrekt. Deze DVO's en jaaropdrachten betreffen de wettelijk verplicht in te brengen taken, maar ook 'facultatieve' taken. Tevens verstrekt het bevoegd gezag het mandaat aan de Omgevingsdienst dat nodig is voor de uitvoering van de DVO. Door middel van periodieke rapportages worden de partners geïnformeerd over de uitvoering van deze DVO's en de jaaropdrachten. De betaling door de deelnemers is vooralsnog gekoppeld aan de ingebrachte taken. Vanaf 2020 is het voornemen om geleidelijk over te gaan op outputfinanciering.



Deze kaderbrief en de begroting

In de statuten van deze GR is opgenomen dat het Dagelijks Bestuur voor 15 april van elk jaar de algemene financiële en beleidsmatige kaders toestuuft aan Provinciale Staten en raden van de deelnemers (artikel 32.1). Deze kaderbrief voorziet hierin. De GR meldt ook dat het Dagelijks Bestuur uiterlijk 5 juni 2018 de ontwerpbegroting zal toezenden aan raden en staten die binnen acht weken hun zienswijzen kenbaar kunnen maken (artikel 32.2 en 32.4). Uw reacties op deze brief kunnen dan ook verwerkt worden in de ontwerpbegroting.

2018 is het eerste jaar voor de Omgevingsdienst. Om deze reden kunnen we in deze kaderbrief niet de wijzigingen in het beleid aangeven ten opzichte van het verleden.

Kaders begroting

Voor de kostenopbouw van de programmabegroting 2019-2023 stel ik voor om de Wet Gemeenschappelijke Regelingen, het Besluit Begroting en Verantwoording, de kaders van de begroting 2018 en het bedrijfsplan als uitgangspunten te gebruiken. We hebben als doelstelling om vanaf 2020 een efficiencybesparing te kunnen realiseren van 2% per jaar over de jaren 2020 t/m 2023.

Meerjarenbegroting	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Loonsom	6.876.599	6.876.599	7.041.637	7.210.637	7.383.692	7.560.901
Indexatie		2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
Subtotaal loonsom	6.876.599	7.041.637	7.210.637	7.383.692	7.560.901	7.742.362
Overige kosten	3.179.800	3.179.800	3.230.677	3.288.829	3.351.317	3.414.992
Indexatie		1,6	1,8	1,9	1,9	1,9
Subtotaal overige kosten	3.179.800	3.230.677	3.288.829	3.351.317	3.414.992	3.479.876
Totale basisbegroting	10.056.399	10.272.314	10.499.465	10.735.009	10.975.892	11.222.239
Besparingsperc cumulatief	-	-	2%	4%	6%	8%
Beoogde besparing cumulatief	-	-	209.989	429.400	658.554	897.779
Begroting na besparing	10.056.399	10.272.314	10.289.476	10.305.608	10.317.339	10.324.459

De berekening van de bijdrage voor de begroting 2019 gebeurt op dezelfde manier als bij de begroting van 2018. De verdeelsleutel blijft ook hetzelfde. In 2020 maken we een start met outputfinanciering, hierdoor zal mogelijk de verdeelsleutel gaan veranderen. De voorgestelde indexaties voor loon en overige kosten zijn gelijk aan de systematiek zoals deze wordt toegepast door de Veiligheidsregio IJsselland. Het betreft hier een raming welke, waar nodig, gecorrigeerd wordt met de werkelijke cijfers.

Weerstandvermogen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft de Omgevingsdienst bij het vaststellen van de begroting 2018 bericht dat zij 2% weerstandvermogen een te geringe buffer vindt. Daarbij is door het ministerie in overweging gegeven om in de komende periode een nota Weerstandvermogen vast te stellen. Het Dagelijks Bestuur neemt dit advies over en zal tegelijk met de liquidatie van de netwerk-RUD en de conceptbegroting 2018 het Algemeen Bestuur genoemde nota en een voorstel voor de opbouw van weerstandvermogen voorleggen.

Tot slot

Door middel van deze brief nodig ik u uit om te reageren op de in deze brief geschetste uitgangssituatie. Uw reactie kan dan betrokken worden in de opstelling van de

(ontwerp) begroting 2019 en de meerjarenbegroting. Ik verzoek u deze reactie **uiterlijk 1 april as.** schriftelijk kenbaar te maken.

De GR staat van nature op enige afstand van uw raad c.q. staten. Om deze afstand te overbruggen zijn we altijd bereid een toelichting te geven op de werking, financiën en/of sturing en resultaten van de Omgevingsdienst IJsselLand.

Met vriendelijke groet,

Omgevingsdienst IJsselLand,



mr. drs. B. Koelewijn,
voorzitter Dagelijks Bestuur



Bijlage 1: Toelichting op relevante wet- en regelgeving

Wettelijke / juridische status omgevingsdiensten

Op 14 april 2016 is de Wet VTH in werking getreden. Deze wet ziet toe op het wijzigen van een aantal artikelen in de Wabo, de Flora- en faunawet, de Monumentenwet 1988, de Waterwet, de Wet op de economische delicten, de Woningwet en de Wet natuurbescherming. De Wet VTH heeft als doel een veilige en gezonde leefomgeving, door het bevorderen van de kwaliteit en samenwerking bij de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. In de wet is onder meer een basistakenpakket voor de Omgevingsdiensten vastgelegd. Daarnaast bevat de wet afspraken over de kwaliteitsverbetering waar de provincies en gemeenten als bevoegd gezag verantwoordelijk voor zijn. Daartoe hebben IPO en VNG een modelverordening kwaliteit VTH opgesteld ten behoeve van de provincies en gemeenten als bevoegd gezag. Naast de wet is er inmiddels ook een Algemene maatregel van Bestuur VTH in de vorm van een wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (BOr). In de BOr wordt een vertaalslag gemaakt van de Package Deal (basistakenpakket), zijn procescriteria opgenomen voor vergunningverlening en wordt de basis gelegd voor een gemeenschappelijk inspectiesysteem (Inspectieview Milieu). Deze AMvB wordt in een later stadium verwerkt in de AMvB's die onder de Omgevingswet komen te vallen, maar is nu apart vormgegeven vanwege de eerdere inwerkingtreding van de Wet VTH. Het voor de RUD IJsselland wellicht belangrijkste gevolg uit de Wet VTH is dat zij haar juridische basis als netwerk, verankerd in de Bestuursovereenkomst van 2012, uiterlijk per 1 januari 2018 gewijzigd zal moeten hebben en gebracht binnen de kaders van de Wet. Dit transitieproces, van RUD IJsselland naar OD IJsselland, is per 1 januari 2018 juridisch en organisatorisch afgerond, inhoudelijk ligt er natuurlijk nog een flinke uitdaging.

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving

De ontwikkelingen rond de Wet VTH, feitelijk de aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zijn het afgelopen jaar zorgvuldig gevolgd. De wijze waarop de kwaliteit van uitvoering dient te worden gewaarborgd is nu duidelijker. Procescriteria uit de set Kwaliteitscriteria 2.1 zijn voor het milieudeel vertaald in het Besluit omgevingsrecht. De overige Wabo-taken (waaronder de niet BTP milieutaken) kunnen vanuit in de wet opgenomen zorgplicht eveneens in een verordening worden geregeld, hetgeen alle partners in IJsselland inmiddels gedaan hebben. Op deze wijze is er een stevige basis gelegd voor een kwalitatief goede uitvoering van de VTH-taken in IJsselland, zowel door de OD wat betreft de milieutaken als door de partners zelf voor de andere VTH-taken.

Omgevingswet

De Omgevingswet is in juni 2015 aangenomen door de Tweede Kamer en het bestuursakkoord implementatie Omgevingswet is ondertekend. En nu? Wachten tot de implementatie? Het was de bedoeling dat de Omgevingswet eind 2018 operationeel was, maar dat is niet haalbaar, inmiddels is dit opgeschoven naar 2021. Dat komt doordat er meer tijd nodig is voor de parlementaire behandeling en de implementatie van de Omgevingswet. De datum voor inwerkingtreding klinkt nog ver weg, maar de invoering van deze wet is een enorme operatie die alleen kan slagen als we nu al beginnen. De Omgevingswet betekent niet alleen nieuwe wetgeving, het betekent ook een andere manier van werken en een cultuurverandering. Dit betekent wel dat we ons

nu al moeten gaan voorbereiden op de implementatie van de Omgevingswet. De invoering van de Omgevingswet rust op twee pijlers: de invoering van een nieuw digitaal stelsel (DSO = Digitaal Stelsel Omgevingswet) en een nieuwe werkwijze bij gemeenten, provincies en waterschappen. Om te zorgen voor samenhang tussen de digitalisering en het transitieproces bij die overheden, kiezen de partijen ervoor om de coördinatie van de implementatie in handen te leggen van Rijkswaterstaat via het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'. De Omgevingswet integreert een groot aantal wetten en AMvB's in het fysieke domein om zo integraler te kunnen werken, kosten te reduceren en procedures te bekorten of overbodig te maken. Het idee achter de Omgevingswet ondersteunt de werkwijze die wij als Omgevingsdienst voorstaan. In de memorie van toelichting worden OD's zelfs expliciet genoemd in de zin dat zij een sleutelrol zullen vervullen in het stelsel. De Omgevingswet is een zogenaamde 'Kaderwet' wat betekent dat veel zaken nog uitgewerkt moeten worden in ministeriële besluiten en AMvB's. Ook zal door het vergunningvrij maken van veel activiteiten de toezichts- en handhavingslast toenemen. Kortom, de intentie van de Omgevingswet is prima en wordt ook breed onderschreven, de praktijk zal moeten uitwijzen of de intenties ook daadwerkelijk tot de beoogde resultaten leiden. In de nieuwe Omgevingsdienst zullen we capaciteit en kwaliteit moeten vrijmaken om de consequenties van de Omgevingswet voor onze uitvoeringsorganisatie in beeld te brengen.