

Aan De leden van het Algemeen Bestuur RUD Drenthe
De leden van het eigenarenoverleg/accounthoudersoverleg

RUD Drenthe
Postbus 1017
9400 BA Assen
0800 - 9102
info@ruddrenthe.nl

Verzending per e-mail

ons kenmerk 202100378	uw brief van/kenmerk	team Toezicht en handhaving	bijlage(n) 1
behandeld door Mevrouw A. Reiling	telefoon (0592) 75 45 15	e-mail a.reiling@ruddrenthe.nl	datum 20 april 2021
onderwerp Versnelling ontwikkeling toezicht op IPPC-bedrijven			

Geachte leden van het algemeen bestuur en ambtelijke vertegenwoordigers,

In de vergadering van het Dagelijks Bestuur RUD Drenthe van dinsdag 13 april is de rapportage 'Versnelling ontwikkeling toezicht op IPPC-bedrijven' besproken (IPPC betreft grotere industriële bedrijven). Deze versnelling is nodig om te gaan voldoen aan wettelijke eisen. De rapportage bevat met name een plan van aanpak voor het toezicht op de provinciale bedrijven in 2021-2023. De rapportage is aangeboden voor behandeling in het College van Gedeputeerde Staten van 20 april, waarna het zal worden doorgezonden naar Provinciale Staten. In uw vergadering van 14 april bent u hierover op hoofdlijnen geïnformeerd. In deze brief geven wij een nadere toelichting op de aanleiding en de uitkomsten van de rapportage.

QuickScan geeft inzicht in mogelijke milieurisico's bij 21 bedrijven

De uitkomst van de eigen controles op registraties en werkwijzen en de zorg vanuit het provinciale bevoegd gezag over de volledigheid en kwaliteit van het toezicht (vanwege achterblijvende productie-aantallen in 2019) waren aanleiding tot een quickscan. Voor de inhoudelijke verbeterpunten is voor de provinciale IPPC-bedrijven een QuickScan uitgevoerd om de totale opgave inzichtelijk te maken en gericht te kunnen oppakken. Onderzocht is welke milieuthema's in de vergunningen van deze bedrijven zijn geregeld en of op deze thema's aantoonbaar (juist geregistreerd) en sluitend toezicht is gehouden. Het onderzoek richtte zich op harde geregistreerde data. Dus ook als er wel toezicht was uitgevoerd, maar niet juist was geregistreerd werd er vanuit gegaan dat er toch een milieurisico aanwezig kon zijn. Het risico is immers niet inzichtelijk vastgelegd. De uitkomst van de QuickScan is daarmee dat bij 21 van de 35 provinciale bedrijven er op 1 of meerdere risicovolle aspecten de milieurisico's onvoldoende in beeld zijn.

Waarom is dit niet eerder geconstateerd?

Gelet op de uitkomsten van de QuickScan dringt zich de vraag op of deze inzichten niet eerder geconstateerd konden worden. Die vraag laat zich minder simpel beantwoorden dan het lijkt. Want ja, als er eerder gefocust was op de kwaliteit van registraties en het naleven van de wettelijk gestelde eisen hadden deze conclusies eerder kunnen worden getrokken. De praktijk was echter dat de focus meer op productie-aantallen, uren en financiën was gericht dan op het controleren van de inhoudelijke kwaliteit. Hadden we dat wel gedaan, dan had er al in 2018 een voorstel tot het inlopen van de inhoudelijke tekortkomingen kunnen worden gedaan. Zeker voor de provinciale inrichtingen omdat die tot de zwaarste categorie bedrijven binnen het takenpakket van de RUD Drenthe behoren.

Uitkomsten QuickScan raken de kern van het bestaansrecht van de RUD Drenthe

De latente milieurisico's vanwege de geconstateerde onvolkomenheden in het VTH-stelsel rondom de provinciale IPPC-bedrijven raken de kern van het bestaansrecht van de RUD Drenthe: het kwalitatief op orde brengen van de VTH-taken. Dat juist op de meest risicovolle bedrijven binnen het werkbestand geen voortvarend plan van aanpak is opgestart vanaf de start van RUD Drenthe is betreurenswaardig. Hoewel de financiële middelen over het geheel van onze begroting structureel ontoereikend zijn en waren voor het totale takenpakket hadden deze risico's eerder en nadrukkelijker gesignaleerd en gerapporteerd moeten worden aan u en het bevoegd gezag van de provincie. Alleen dan kan bestuurlijke verantwoordelijkheid worden genomen voor de te maken keuzes en te nemen risico's.

Toezicht passend binnen de begroting

In plaats daarvan is voorgesteld en besloten om het toezicht binnen de begroting van 2018 uit te voeren. Dit in relatie tot andere grote opgaven. Het was daardoor nodig om af te schalen op het planbare toezicht voor alle opdrachtgevers. Er is daarbij onvoldoende stil gestaan bij de milieurisico's die daardoor ontstonden c.q. bleven voortduren. Ook het afschalen van de inzet op het actualiseren van vergunningen heeft geleid tot situaties waarbij het adequaat inzetten van toezicht en handhaving werd bemoeilijkt.

Van voor de oprichting van de RUD Drenthe naar de Drentse Maat

Kennis van de historie is nodig om deze rapportage in het juiste perspectief te plaatsen. Bij de oprichting (2014) van de RUD Drenthe is besloten de eerste jaren het toezicht door dezelfde medewerkers en op dezelfde wijze te laten uitvoeren als bij de latende organisaties. Daarna is de Drentse Maat ingevoerd en als basis voor begroting en planning genomen. In de uitvoering bleek al snel dat de basis in de Drentse Maat in de praktijk niet realistisch was: zowel het locatiebestand als de gehanteerde kentallen lieten (soms grote) verschillen zien. Deels zijn deze verschillen te verklaren uit de opstartproblemen van de nieuwe organisatie, deels door de onvolledigheid van locatiebestand en kentallen.

Effectief middelen inzetten door te kiezen voor Risico Gericht Toezicht

In 2017 is met een volledige doorlichting van organisatie en financiën inzichtelijk gemaakt op welke onderdelen de organisatie versterking nodig had: begroting en financiële functie op niveau brengen, sturing op uren en productie(aantallen), governance, basis op orde (digitale aanlevering, locatiebestand, herimplementatie zaakstelsel). Deze aanbevelingen zijn verwerkt in een Ontwikkelprogramma dat in 2018 eerst on hold is gezet om op de achterblijvende productie in te lopen. In mei 2019 is het Ontwikkelprogramma vastgesteld en in uitvoering genomen, waarbij – gelet op de beperkte financiële middelen van de gemeentelijke deelnemers - is besloten versneld over te gaan tot Risico Gericht Toezicht, waarmee gaandeweg een (bestuurlijk) afwegingskader wordt ontwikkeld om de beperkte financiële middelen zo effectief mogelijk in te zetten om mogelijke milieurisico's tegen te gaan en zoveel mogelijk milieurendement te behalen. Met deze werkwijze werd de frequentiegestuurde programmering van het toezicht van de Drentse Maat losgelaten voor een programmering op basis van risico-inschatting.

Daarbij wordt wel nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de provinciale inrichtingen – die voor de RUD Drenthe de zwaarste categorie bedrijven betreffen – en de gemeentelijke. Voor provinciale inrichtingen bleef het in de Drentse Maat afgesproken uitgangspunt dat bij iedere inrichting tenminste jaarlijks toezicht plaats vindt. Voor gemeentelijke inrichtingen gold veelal een lagere frequentie (afhankelijk van de categorie variërend van jaarlijks tot eens per negen jaar) die met het invoeren van Risico Gericht Toezicht wordt herijkt. Overigens gelden de wettelijke eisen voor de frequentie (o.a. eens per drie jaar) van toezicht op gemeentelijke IPPC-bedrijven onverkort en blijven die ook als zodanig in de planning opgenomen.

Data op orde gebracht

Met het op orde brengen van de basis en de invoering van het Risico Gerichte Toezicht is de focus meer gelegd op de volledigheid en bruikbaarheid van de vastgelegde data. Volledige en bruikbare data is nodig om op basis van de actuele (naleef)situatie een risico-inschatting te maken waarop het toezicht kan worden geprogrammeerd. Die volledigheid en bruikbaarheid van onze data bleek eind 2019 slechts 37% te zijn, waarop is besloten tot 100% controle op registraties en de toepassing van de Landelijke Handhaving Strategie. Daarmee bleek eind 2020 de bruikbaarheid en volledigheid te zijn toegenomen tot ruim 90%.

Plannen van aanpak

De toezichtstrategie is voor de provinciale bedrijven anders dan voor de gemeentelijke bedrijven. Daarom zijn in het plan van aanpak 2 voorstellen opgenomen: 1 voor de provinciale IPPC-bedrijven en 1 voor de gemeentelijke IPPC-bedrijven (veelal intensieve veehouderijen). Het plan van aanpak voor de provinciale IPPC-bedrijven is ter besluitvorming aangeboden aan het college van Gedeputeerde Staten. Dit plan van aanpak is gericht op het versneld doorontwikkelen van de reeds in gang gezette professionalisering van het toezicht, waarbij wordt gestart met die risico's waarvan uit de quickscan is gebleken dat deze onvoldoende inzichtelijk zijn. Voor de uitvoering van dit plan van aanpak stelt het college van Gedeputeerde Staten extra middelen beschikbaar. De uitvoering start direct na besluitvorming. Het dagelijks bestuur heeft besloten om voor de gemeentelijke IPPC-bedrijven in 2022 een soortgelijke QuickScan uit te voeren en de daarvoor noodzakelijke inzet mee te nemen in de besluitvorming over het Jaarprogramma 2022.

De nadruk leggen op kwaliteit

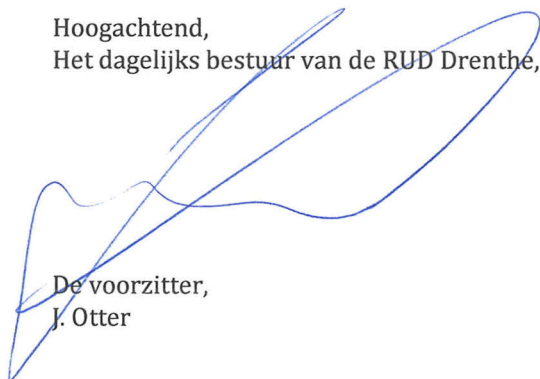
Met het plan van aanpak voor het versnellen van de ontwikkeling van de VTH-taken voor de IPPC-bedrijven leggen we nadrukkelijk focus op de verdere inhoudelijke ontwikkeling van de kwaliteit van het werk. Door het volledig in beeld brengen van mogelijke risico's en de wettelijke kaders helder te vertalen in werkafspraken kunnen we ook zorgen voor de borging hiervan.

Met het opstellen van een uniform VTH-beleid voor heel Drenthe – waarvoor de accounthouders van onze deelnemers het initiatief hebben genomen – hopen we in gezamenlijkheid ook voor de overige onderdelen van ons werk die inhoudelijke focus te kunnen hanteren bij het voorleggen van keuzes. De eerste resultaten van het Risico Gerichte Toezicht en onze verbeterde registraties daarvan kunnen daarbij worden benut en als basis dienen voor het normenkader dat we voortaan voor ons werk kunnen hanteren. Alles is gericht op het bieden van een zo groot mogelijke bijdrage aan een schoon en veilig Drenthe waarbij onze inzet wordt gebaseerd op adequate risico-inschatting en te behalen milieurendement.

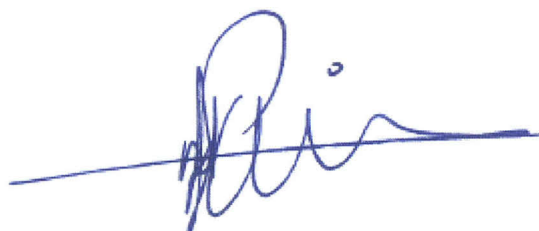
Meer informatie

Wij vertrouwen erop u voldoende te hebben geïnformeerd. Voor vragen kunt u contact opnemen met mevrouw A. Pruntel, communicatieadviseur RUD Drenthe, zij is te bereiken op telefoonnummer (0592) 75 45 91 of via het volgende mailadres: a.pruntel@ruddrenthe.nl.

Hoogachtend,
Het dagelijks bestuur van de RUD Drenthe,



De voorzitter,
J. Otter



de secretaris,
M. Heidekamp-Prins

Bijlage: Rapportage Versnelling ontwikkeling toezicht op IPPC-bedrijven



1.0. Inleiding

Dit document betreft een plan van aanpak voor de versnelling van de ontwikkeling van het toezicht op de Drentse IPPC¹ bedrijven, waarvoor de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (verder RUDD) verantwoordelijk is voor de uitvoering. Deze versnelling is nodig om te gaan voldoen aan de eisen met betrekking tot monitoring uit de Mor² en de VTH-kwaliteitscriteria 2.2 uit de Wabo³ (juli 2019). Voor de provinciale IPPC-bedrijven binnen de kaders van de Drentse Maat en voor de gemeentelijke IPPC-bedrijven binnen de kaders van het Risico Gericht Toezicht.

Aanleiding voor deze versnelling is het inzicht dat is verkregen door de steeds verder gaande datasturing. In 2019-2020 bleek door datasturing dat ons toezicht niet aantoonbaar en sluitend wordt uitgevoerd en niet wordt voldaan aan de bovengenoemde eisen uit de Mor en de Wabo. Met als gevolg dat er onvoldoende zicht is op mogelijke milieurisico's. Dit naast het niet kunnen beschikken over voldoende- en gekwalificeerde formatie voor de uitvoering van dit toezicht.

In voorgaande jaren is om diverse redenen minder ingezet op het toezicht op de provinciale bedrijven dan voorzien in de Jaarprogramma's. In april 2020 hebben Gedeputeerde Staten hierover vragen gesteld waarna bleek dat 2 bedrijven niet waren bezocht in 2019, terwijl in de jaarstukken was aangegeven dat alle bedrijven waren bezocht. In augustus 2020 heeft de RUDD haar toezichthouders voor de provinciale bedrijven vrijgemaakt van alle andere taken, om minimaal alle bedrijven te controleren. Eind 2020 heeft de RUDD het Dagelijks Bestuur geïnformeerd dat zij niet kon voldoen aan de gemaakte afspraken betreffende het toezicht op de provinciale bedrijven.

Al snel bleek dat door onvolledige registraties en/of het onvoldoende controleren van de provinciale bedrijven mogelijke milieurisico's aanwezig zijn. Daarom heeft de provincie opdracht verleend om dit zo spoedig mogelijk op orde te brengen en daarvoor een plan van aanpak op te stellen.

Om zicht te krijgen op mogelijke milieurisico's bij de provinciale bedrijven en een prioritering aan te brengen voor het toezicht dat in 2021 is gestart, is een QuickScan uitgevoerd. Deze QuickScan is de onderlegger voor dit plan van aanpak.

Kennis van de historie is nodig om het plan van aanpak in het juiste perspectief te plaatsen. Bij de oprichting (2014) van onze organisatie is besloten de eerste jaren het toezicht door dezelfde medewerkers en op dezelfde wijze te laten uitvoeren als bij de latende organisaties. Daarna is de Drentse Maat ingevoerd en als basis voor begroting en planning genomen. In de uitvoering bleek al snel dat de basis in de Drentse Maat in de praktijk niet realistisch was: zowel het locatiebestand als de gehanteerde kentallen lieten (soms grote) verschillen zien. Deels zijn deze verschillen te verklaren uit de opstartproblemen van de nieuwe organisatie, deels door de onvolledigheid van locatiebestand en kentallen.

In 2017 is met een volledige doorlichting van organisatie en financiën inzichtelijk gemaakt op welke onderdelen de organisatie versterking nodig had: begroting en financiële functie op niveau brengen, sturing op uren en productie (aantallen), governance, basis op orde (digitale aanlevering, locatiebestand, Drentse Maat, herimplementatie zaakstelsel). Deze aanbevelingen zijn verwerkt in een Ontwikkelprogramma dat in 2018 eerst on hold is gezet om de achterblijvende productie in te lopen. In mei 2019 is het Ontwikkelprogramma vastgesteld en in uitvoering genomen, waarbij – gelet op de beperkte financiële middelen van de gemeentelijke deelnemers – is besloten versneld over te gaan tot Risico Gericht Toezicht om de beperkte financiële middelen zo effectief mogelijk in te zetten om mogelijke milieurisico's tegen te gaan.

Met het op orde brengen van de basis en de invoering van het Risico Gerichte Toezicht is de focus meer gelegd op de volledigheid en bruikbaarheid van de vastgelegde data. Die bleek eind 2019 slechts 37% te zijn waarop is besloten tot 100% controle op registraties en de toepassing van de Landelijke Handhaving Strategie⁴. Daarmee bleek eind 2020 de bruikbaarheid en volledigheid te zijn toegenomen tot ruim 90% en was inzichtelijk geworden waar de kwaliteit en de bemensing van het toezicht versterking behoeft. Met de

¹ IPPC-installaties zijn de grotere industriële bedrijven die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (Rie). Een IPPC-installatie omvat 1 of meer activiteiten uit bijlage 1 van de Rie. Voor een IPPC-installatie is een vergunning nodig. Voor een IPPC-installatie gelden BBT-conclusies en BREF's. Dit zijn Europese documenten met de beste beschikbare technieken (BBT).

² Ministeriele regeling omgevingsrecht.

³ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

⁴ Op 4 juni 2014 omarmden de bevoegde overheden en handhavingsinstanties in Nederland de Landelijke Handhaving Strategie (LHS). Daarbij grijpen zij passend en uniform in bij bevindingen die gedaan zijn tijdens toezicht. Zo zorgt de LHS voor een gelijk speelveld. Verder verbindt de LHS het bestuurs- en strafrecht met elkaar. De LHS is in 2018-2019 door alle Bevoegde Gezagen in Drenthe vastgesteld.



betrokken medewerkers zijn ontwikkelafspraken gemaakt. Voor de inhoudelijke verbeterpunten is voor de provinciale IPPC-bedrijven voornoemde QuickScan uitgevoerd om de totale opgave inzichtelijk te maken en gericht te kunnen oppakken.

Gelet op de uitkomsten van de QuickScan dringt zich de vraag op of deze inzichten niet eerder geconstateerd konden worden. Die vraag laat zich minder simpel beantwoorden dan het lijkt. Want, ja, als er eerder gefocust was op de kwaliteit van registraties en het naleven van de wettelijk gestelde eisen hadden deze conclusies eerder kunnen worden getrokken. De praktijk was echter dat de focus meer op productie-aantallen, uren en financiën was gericht dan op het controleren van de inhoudelijke kwaliteit. Hadden we dat wel gedaan, dan had er al in 2018 een voorstel tot het inlopen van de inhoudelijke tekortkomingen kunnen worden gedaan. Zeker voor de provinciale inrichtingen.

In plaats daarvan is voorgesteld en besloten om het toezicht binnen de begroting van 2018 uit te voeren. Dit in relatie tot andere grote opgaven, het hoge langdurige ziekteverzuim bij het team Toezicht & Handhaving en het niet kunnen werven van toezichthouders die voldeden aan de kwaliteitscriteria volgens de Wabo. Zo ook in 2019 en 2020. Het was daardoor nodig om af te schalen op het planbare toezicht voor alle opdrachtgevers. Hoewel voor de provinciale bedrijven een minimum van tenminste 1 toezichtsbezoek per jaar werd nagestreefd, is daarbij onvoldoende stil gestaan bij de milieurisico's die daardoor ontstonden c.q. bleven voortduren. Ook het afschalen van de inzet op het actualiseren van vergunningen heeft geleid tot situaties waarbij het inzetten adequaat inzetten van toezicht en handhaving werd bemoeilijkt.

De latente milieurisico's vanwege de geconstateerde onvolkomenheden in het VTH-stelsel rondom de provinciale IPPC-bedrijven raken de kern van het bestaansrecht van onze organisatie. Dat juist op de meest risicovolle bedrijven binnen ons werkbestand geen voortvarend plan van aanpak is opgestart vanaf de start van onze organisatie is betreurenswaardig. Hoewel de financiële middelen over het geheel van onze begroting structureel ontoereikend zijn en waren voor ons totale takenpakket hadden deze risico's eerder en nadrukkelijker gesignaleerd en gerapporteerd moeten worden aan het bestuur van de RUD en het bevoegd gezag van de provincie. Alleen dan kan bestuurlijke verantwoordelijkheid worden genomen voor de te maken keuzes en te nemen risico's.

Met dit plan van aanpak voor het versnellen van de ontwikkeling van de VTH-taken voor de IPPC-bedrijven leggen we nadrukkelijk de focus op de inhoudelijke kwaliteit van ons werk. Door de achterstanden weg te werken en de wettelijke kaders helder te vertalen in werkafspraken en de borging daarvan.

Met het opstellen van een uniform VTH-beleid voor heel Drenthe – waarvoor de accounthouders van de deelnemers het initiatief hebben genomen – hopen we in gezamenlijkheid ook voor de overige onderdelen van ons werk die inhoudelijke focus te kunnen hanteren bij het maken van keuzes. De eerste resultaten van het Risico Gerichte Toezicht en onze verbeterde registraties daarvan kunnen daarbij worden benut en als basis dienen voor het normenkader dat we voortaan voor ons werk kunnen hanteren. Alles gericht op het bieden van een zo groot mogelijke bijdrage aan een schoon en veilig Drenthe waarbij onze inzet wordt gebaseerd op adequate risico-inschatting en te behalen milieurendement.

1.1. Leeswijzer

Paragraaf 1.2.

Historie;

Paragraaf 2.0.

Doelstelling van dit plan van aanpak;

Paragrafen 3.0. t/m 3.3. en bijlage 2

Plan van aanpak voor het toezicht op de provinciale IPPC-bedrijven;

Paragraaf 4

Aanbevelingen voor het toezicht op de gemeentelijke IPPC-bedrijven;

De historie bevat een korte beschouwing gericht op de lezer die niet of nog weinig betrokken is geweest bij de oprichting en doorontwikkeling van het toezicht binnen de RUDD. (historie en inleiding kennen overlappen)
De overige paragrafen betreffen de doelstelling en het plan van aanpak om de doelen te realiseren.

De QuickScan is opgenomen in bijlage 1 vanaf pagina 9.

Het plan van aanpak, dekkingsvoorstel en globale planning zijn opgenomen in bijlage 2 vanaf pagina 15.



1.2. Historie

Op 1 januari 2014 is de RUDD opgericht. De RUDD is verantwoordelijk voor de uitvoering van alle milieutaken van de 12 Drentse gemeenten en de provincie Drenthe. Onder deze taken valt onder andere het houden van toezicht bij alle categorieën bedrijven die genoemd zijn in het Besluit omgevingsrecht (Bor). Zoals afgesproken met alle bevoegde gezagen werd de eerste jaren van het bestaan van de RUDD de milieutaken uitgevoerd zoals dat voor 1 januari 2014 werd gedaan.

Na 2017 veranderde dit, mede door de vaststelling van de Drentse Maat in 2016 en vooral door de implementatie van het Leefomgevingssysteem in 2017 (zaaksysteem, LOS).

Met de komst van de Drentse Maat worden de bijdragen van onze opdrachtgevers voor de Drentse Maat producten, geënt op het aantal bedrijven waar deze opdrachtgever het bevoegd gezag voor is.

In het rapport van SeinstraVanDerLaar uit 2017 zijn diverse ontwikkelpunten benoemd. Hiervoor is een ontwikkelprogramma opgesteld welke, na besluitvorming in 2018, is uitgevoerd in 2019 en 2020, ook op het gebied van toezicht. Het team Toezicht is onder 1 aansturing gebracht en is branchegericht gaan werken. De focus is nadrukkelijker gelegd bij toezicht op naleving van milieuwet- en regelgeving en de Landelijke Handhaving Strategie. In het traject van Strategische Personeelsplanning zijn de opgaven voor de organisatie en het team in beeld gebracht en geprioriteerd. De belangrijkste opgave in 2021 is de voorbereiding op de Omgevingswet.

In 2018 is geconstateerd dat de registraties in onze systemen achterbleven. Om dit op orde te brengen is in 2018 ons zaaksysteem gebruiksvriendelijker ingericht en zijn de digitale toezichtsrapportages specifieker opgesteld en ingeregeld. Tegelijkertijd is een procesadviseur aangenomen om de systemen voor Toezicht en Handhaving voortdurend aan te passen zodat juist geregistreerd kon worden. In het vervolg daarop is een juridisch administratief Toezichthouder aangenomen om de juridische kwaliteit van de registraties te monitoren.

Na voorbereiding en besluitvorming in 2019, is in 2020 de kanteling ingezet van frequentie gestuurd toezicht naar Risico Gericht Toezicht. In Risico Gericht Toezicht wordt jaarlijks in kaart gebracht wat de risico's per bedrijfsbranche zijn en het naleefgedrag. Dit samen bepaalt welke aspecten prioritair zijn om te inspecteren op het voldoen aan milieuwet- en regelgeving. Alleen niet IPPC-bedrijven vallen onder Risico Gericht Toezicht. Voor IPPC-bedrijven geldt namelijk een wettelijke minimale controlefrequentie. Deze frequentie is vastgelegd in de Mor. Voor de IPPC-bedrijven, met grote milieurisico's, geldt een minimale controlefrequentie van eenmaal per jaar. Voor IPPC-bedrijven met minder grote milieurisico's geldt een minimale controlefrequentie van eenmaal per drie jaar. De bedrijven waar de provincie het bevoegd gezag voor zijn, op twee bedrijven na, zijn IPPC-bedrijven met grote milieurisico's. Daarom worden deze bedrijven minimaal eenmaal per jaar door de RUDD bezocht voor een controle op het naleven van milieuwet- en regelgeving.

Omdat bij de start van Risico Gericht Toezicht (november 2019) bleek dat slechts 37% van de data bruikbaar was, is voor het team Toezicht & Handhaving door RUDD besloten tot 100% controle op alle opleverdocumenten en registraties vanaf medio januari 2020. Om dit te kunnen uitvoeren is een extra jurist ingehuurd.

De datakwaliteit en de juridische kwaliteit van de opleverdocumenten zijn hierdoor enorm verbeterd (de bruikbaarheid van de data is toegenomen van 37% tot meer dan 90%), de administratieve last is inzichtelijk geworden (daarop zijn 4 extra Toezichthouders administratief aangetrokken), de samenwerkingspartners kunnen beter worden benut en bediend (we nemen een duidelijke plek in de keten) en toezichthouders worden meer aangesproken op hun expertise (meer werkplezier).

Deze volledig controle op de registraties en opleverdocumenten heeft daarnaast verbeterpunten opgeleverd. We merken op dat het noodzakelijk is om de werkafspraken voor het risico gericht toezicht te bestendigen, de onduidelijkheden over de toepassing van de Landelijke Handhavingstrategie op te lossen en meer gebruik te maken van datasturing. Dit laatste is mogelijk nu de bruikbaarheid van de data op orde is. Het ontwikkelprogramma en jaarprogramma 2021 bieden ruimte om deze verbeterpunten te realiseren. Omdat we voorzien dat data gestuurd- en informatieverricht werken in de toekomst zal toenemen wordt begin 2021 structureel een extra juridisch administratief Toezichthouder geworven.



Om invulling te geven aan de eisen met betrekking tot monitoring uit de Mor, de VTH-kwaliteitscriteria 2.2 uit de Wabo (juli 2019) en de Drentse Maat wil de RUDD de Drentse IPPC-bedrijven controleren op basis van toezichtsplannen en risicoanalyses. Omdat er (landelijk) geen applicatie beschikbaar was voor het registreren van constatering, afspraken en overtredingen voor het toezicht op IPPC-bedrijven is vorig jaar door de RUDD hiervoor een oplossing uitgewerkt en aangereikt. Deze oplossing is in januari 2021 overgenomen door onze aanbieder van het systeem DigitaleChecklisten.nl.

2.0. Doel: Versnelling ontwikkeling toezicht op IPPC-bedrijven

Met dit plan van aanpak voor het versnellen van de ontwikkeling van de VTH-taken voor de IPPC-bedrijven leggen we nadrukkelijk de focus op de inhoudelijke kwaliteit van ons werk. Door de achterstanden weg te werken en de wettelijke kaders helder te vertalen in werkafspraken en de borging daarvan.

De RUDD moet invulling geven aan de eisen met betrekking tot monitoring uit de Mor, de VTH-kwaliteitscriteria 2.2 uit de Wabo (juli 2019) en de Drentse Maat en wil dat doen door de Drentse IPPC-bedrijven te controleren op basis van toezichtsplannen en risicoanalyses.

De RUDD moet beschikken over voldoende formatie voor het milieutoezicht op IPPC-bedrijven.

Dit voorstel richt zich op:

1. het opheffen van latente milieurisico's;
2. een versnelling in de doorontwikkeling van het milieutoezicht om aantoonbaar en sluitend toezicht uit te voeren op IPPC-bedrijven;
3. het oplossen van het ontstane capaciteitstekort voor het toezicht op IPPC-bedrijven;
4. het herstellen van het kwaliteitsniveau in de uitvoering.

We onderscheiden daarin de aanpak voor de IPPC-bedrijven die vallen onder het bevoegd gezag van de provincie en die van de gemeente.

3.0. Toezicht op provinciale IPPC-bedrijven

De RUDD voert voor de provincie het Milieu toezicht uit op 35 (IPPC) bedrijven, bedrijven met een groot milieurisico in Drenthe. Volgens de Drentse Maat wordt bij deze bedrijven eens per jaar een inspectie uitgevoerd. Deze inspectie kan uit meerdere bezoeken bestaan. Hierbij is afgesproken dat in vijf jaar alle milieuaspecten die binnen een bedrijf worden uitgevoerd minimaal eenmaal zijn beoordeeld.

Voor de inzet van het toezicht is in het jaarprogramma 125 uur per provinciaal bedrijf beschikbaar, dit is inclusief mogelijke hercontroles en handavingsprocedures, het behandelen van ongewone voorvallen én inclusief klachtenafhandeling en/of ander onvoorzien toezicht.

Zoals ook benoemd in de inleiding is in voorgaande jaren om diverse redenen minder ingezet op het toezicht op de provinciale bedrijven dan voorzien in de Jaarprogramma's. Begin dit jaar bleek dat door onvolledige registraties en/of het onvoldoende controleren van de provinciale bedrijven latente milieurisico's aanwezig zijn. Daarom heeft de provincie opdracht verleend om dit zo spoedig mogelijk op orde te brengen en daarvoor een plan van aanpak op te stellen. Daarbij is de eerste stap een QuickScan om de latente milieurisico's in beeld te brengen en een prioritering aan te brengen voor het toezicht dat in 2021 is gestart. Op basis van de uitkomsten van de QuickScan zijn de vervolgstappen in beeld gebracht om het toezicht op het vereiste niveau te brengen.

3.1. Samenvatting QuickScan Latente Milieurisico's (zie bijlage 1)

Er is een QuickScan uitgevoerd om mogelijke (latente) milieurisico's vast te stellen op basis van de vigerende milieuvergunningen en het uitgevoerde toezicht op de provinciale bedrijven in de periode 2016-2020.

Uit analyse van alle vergunningen zijn 11 thema's benoemd. Onderzocht is welke milieuthema's in de betreffende vergunning zijn geregeld en of op deze thema's aantoonbaar (juist geregistreerd) en sluitend toezicht is gehouden.



Milieurisico's worden verondersteld bij alle bedrijven wanneer niet 'aantoonbaar en sluitend toezicht'⁵ is uitgevoerd op de meest risicovolle aspecten/thema's zoals benoemd in Risico Gericht Toezicht:

1. Voor de afvalbedrijven:
 - Afvalbeheer en acceptatie;
 - Afvalwater;
 - Bodem
2. Voor de industriële bedrijven:
 - Luchtemissies;
 - Veiligheid;
 - Geur;
 - Afvalwater

Daarnaast is als thema 'natte koeltorens' benoemd, vanuit het aspect Externe Veiligheid.

In Risico Gericht Toezicht is ook het thema geluid benoemd voor de industriële bedrijven. Dit aspect wordt als risicovol aangemerkt als hierover klachten zijn ingediend. Dit bleek nauwelijks het geval.

De QuickScan levert de volgende inzichten:

1. In de periode 2016 tot en met 2018 is er onvoldoende geregistreerd en is daardoor in deze periode het toezicht aangemerkt als niet aantoonbaar en sluitend op de relevante thema's uit de vigerende vergunningen;
2. In 2019 en nog meer in 2020 zijn de registraties en de kwaliteit daarvan enorm toegenomen, waardoor een complete analyse op de thema's mogelijk is;
3. Bij 21 bedrijven speelt een latent risico zoals hierboven gedefinieerd, waarvan bij 9 bedrijven op geen van de genoemde thema's aantoonbaar en sluitend toezicht is gehouden. Bij de overige 13 is op een of meerdere thema's wel aantoonbaar en sluitend toezicht gehouden;
4. Bij 14 bedrijven zijn de latente milieurisico's goed in beeld.

Wat verder opvalt:

- Er is geen overzichtelijke vergunningssituatie bij 6 bedrijven. Bij deze bedrijven zijn 30-50 vigerende omgevingsvergunningen voor het onderdeel milieu. Bij deze bedrijven zijn niet alle latente risico's in beeld;
- Gerelateerd aan negen bedrijven waar geen aantoonbaar en sluitend toezicht is uitgevoerd, komen de ongewone voorvallen en klachten ook vooral bij deze bedrijven voor. Bij vijf bedrijven opvallend vaak;
- Er bestaat sinds 2011 een convenant tussen Provincie, toezichtspartners (niet RUDD) en Attero voor het toezicht en de handhaving op milieuaspecten bij Attero. Dit convenant wordt in de praktijk nog steeds gehanteerd maar kent geen juridische basis meer. De werkwijze is onvoldoende gericht op datasturing;

3.2. Acties tot en met 2023 Toezicht Provinciale IPPC-bedrijven (Voor de raming en planning zie bijlage 2 vanaf pagina 15)

In de QuickScan is een overzicht opgenomen waarin per bedrijf is aangegeven of in de periode van 2016-2020 toezicht is uitgevoerd en of dit toezicht aantoonbaar en sluitend is geregistreerd en/of uitgevoerd.

De QuickScan geeft hiermee inzicht in mogelijke milieurisico's op basis van registraties. Op basis van deze gegevens is bepaald welke acties nodig zijn om controle te hebben op de latente en grootste milieurisico's. Uit deze registraties, ook al zijn ze onvoldoende, is de kwaliteit van het toezicht niet te beoordelen. In het plan van aanpak hanteren we het uitgangspunt dat bij onvoldoende registraties het toezicht opnieuw moet worden uitgevoerd. Alleen zo ontstaat een volledig inzicht in mogelijke milieurisico's. De kwaliteit van ons toezicht borgen we door invulling te geven aan de eisen uit de Mor, de Wabo en de Drentse Maat door de IPPC-bedrijven te controleren op basis van toezichtsplannen en risicoanalyses per bedrijf. Hiervoor is een actuele en overzichtelijke vergunningssituatie de noodzakelijke basis.

We hanteren de volgende prioritering in de acties:

⁵ In 2016-2020 zijn bedrijven wel gecontroleerd maar is onvoldoende vastgelegd wat is gecontroleerd en in welke mate. Hierdoor is het niet aantoonbaar op welke thema's uit de vigerende vergunningen het toezicht is uitgevoerd. In 2016 en 2017 waren hiervoor geen digitale systemen beschikbaar en in 2018 werd er nog onvoldoende gewerkt in de toen beschikbare systemen.



1. Controle op thema's met latente milieurisico's uitgevoerd in 2021, op een dusdanige wijze dat verdere achterstand in de minder grote milieurisico's niet verder oploopt;
2. Actuele en overzichtelijke vergunningssituatie als grondslag voor de bedrijven en het toezicht daarop uitgevoerd in 2021-2022(stabiele uitgangspositie);
3. Voldoen aan kwaliteitseisen uit Mor, kwaliteitscriteria uit Wabo en de Drentse Maat uitgevoerd in 2021-2023 (borging kwaliteit);



3.3. Dekkingsvoorstel Toezicht Provinciale IPPC-bedrijven (voor de raming zie bijlage 2 vanaf pagina 15)

In het Jaarplan 2021 zijn 4.689 uren ingebracht door de Provincie voor het geplande en ongeplande toezicht. Om te voldoen aan de opdracht is extra inzet geraamd t.o.v. het Jaarplan 2021 e.v.:

- | | | |
|-----------|--------------|------------|
| • In 2021 | Toeziht | 3.250 uren |
| | Vergunningen | 3.000 uren |
| • In 2022 | Toeziht | 1.050 uren |
| | Vergunningen | 3.000 uren |
| • In 2023 | Toeziht | 400 uren |

Deze raming is o.a. afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerde toezichthouders en vergunningverleners op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de benodigde inzet afhankelijk van wat in de uitvoering van het toezicht op de latente milieurisico's wordt geconstateerd. Als er geen overtredingen zijn is minder inzet op toezicht & handhaving nodig dan geraamd. Het is dan een kwestie van een juiste registratie zodat de verkregen data opgenomen kan worden in de toezichtsplannen. Als er veel overtredingen zijn is wellicht meer inzet nodig dan geraamd, ook door juristen en adviseurs.

Voorgesteld wordt daarom om de werkelijke inzet 2-wekelijks te monitoren (met de accounthouder) en de voortgang maandelijks (met accounthouder en eigenaar) in de voortgangsoverleggen met de Provincie. In de najaarsnota is het mogelijk om een exactere raming op te nemen. In de jaarprogramma's 2022 en 2023 moet rekening worden gehouden met de geraamde extra inzet.

De werkelijke inzet wordt verrekend volgens de vastgestelde verrekensystematiek tussen bevoegde gezagen, hier de Provincie, en de RUDD.

4.0. Toezicht op gemeentelijke IPPC-bedrijven

In Risico Gericht Toezicht zijn alle IPPC-bedrijven die vallen onder gemeentelijk bevoegd gezag opgenomen. Het betreft ruim 200 bedrijven (waarvan ruim 160 agrarische bedrijven). Hiervoor is binnen het project Risico Gericht Toezicht een concept toezichtstrategie opgesteld waarmee in 2021 is gestart. Uitgangspunt in deze strategie is het voldoen aan de minimale toezichtfrequentie die behoort bij IPPC-bedrijven met een gering milieurisico. Namelijk minimaal eens per drie jaar een controle op alle binnen het bedrijf aanwezige milieuaspecten. Bij de verdere doorontwikkeling van deze strategie wordt de naleving per bedrijf opgenomen. Dit kan betekenen dat in de toekomst slechte nalevers vaker worden bezocht dan de minimale frequentie aangeeft.

Voor de inzet van het toezicht is in Risico Gericht Toezicht gemiddeld 21 uur per gemeentelijk bedrijf beschikbaar, dit is inclusief mogelijke hercontroles en handhavingsprocedures maar exclusief klachtenafhandeling en/of ander onvoorzien toezicht. Dit geldt ook voor IPPC-bedrijven. Omdat er controles zijn die minder inzet vragen dan dit gemiddelde van 21 uur hanteren we het uitgangspunt dat er geen extra inzet gevraagd hoeft te worden boven op het jaarprogramma 2021. Met andere woorden: we verwachten dat de extra inzet voor de IPPC-bedrijven gecompenseerd wordt door minder benodigde inzet bij aspectcontroles binnen Risico Gericht Toezicht.

Wij vertrouwen erop dat binnen het jaarprogramma 2021 de controles op deze IPPC-bedrijven kunnen uitvoeren en de concept toezichtstrategie in 2022 binnen Risico Gericht Toezicht kunnen formaliseren. De voortgang en inzet wordt per bevoegd gezag gemonitord. Bij afwijkingen t.o.v. het jaarprogramma worden hierover tijdig afspraken gemaakt met het betreffende bevoegd gezag.

4.1. Acties tot en met 2023 Toezicht Gemeentelijke IPPC-bedrijven

In de Drentse Maat is een verschil gemaakt tussen het toezicht op de provinciale IPPC-bedrijven en de gemeentelijke IPPC-bedrijven. De keuze is gemaakt om gemeentelijke agrarische IPPC-bedrijven niet, volgens de SBI-code, de aanduiding cat. 4, maar cat. 3 krijgen. Hetgeen betekent dat deze bedrijven eens per 3,3 jaar integraal gecontroleerd worden. (Een provinciaal IPPC-bedrijf wordt 1x per 5 jaar integraal gecontroleerd middels een jaarlijkse aspectcontroles.)

Met name de bedrijven die in 2018 zijn gecontroleerd worden in 2021 weer gecontroleerd. Binnen het project Risico Gericht Toezicht is een toezichtstrategie 2021 opgesteld voor het toezicht op de gemeentelijke IPPC-bedrijven.

De gemeentelijke IPPC-bedrijven zijn bij het 3-jaarlijkse toezichtsbezoek integraal gecontroleerd waardoor erop vertrouwd mag worden dat bij onvoldoende registraties het toezicht wel sluitend is uitgevoerd. Ondanks dit vertrouwen bevelen wij aan om ook voor deze 200 bedrijven een QuickScan op latente milieurisico's uit te voeren, waarbij onderzocht wordt of het toezicht aantoonbaar (juist geregistreerd) en sluitend is uitgevoerd. De meerwaarde mag duidelijk zijn:

- Aantoonbaar zicht op latente milieurisico's;
- Basis voor het opheffen van milieurisico's die niet aantoonbaar in beeld zijn;
- Basis voor een versnelling in de doorontwikkeling van het milieutoezicht om aantoonbaar en sluitend toezicht uit te voeren op IPPC-bedrijven;
- Basis voor het herstellen van het kwaliteitsniveau in de uitvoering;
- Bruikbare data voor Risico Gericht Toezicht, zodat op bedrijfsniveau de toezichtfrequentie op een objectieve wijze kan worden bepaald.

Voor het uitvoeren van deze QuickScan wordt 750 uur geraamd. Op basis van de uitkomsten van deze QuickScan kunnen vervolgstappen worden geprioriteerd. Om te beschikken over de data van de laatste 3 jaren kan deze QuickScan het meest effectief worden gedaan begin 2022. De extra opdracht moet landen in het jaarprogramma 2022.



Bijlage 1: QuickScan latente milieurisico's

Separaat bijgevoegd in verband met de digitale verzending

QuickScan latente milieurisico's

Aantoonbaar én sluitend toezicht bij provinciale IPPC-bedrijven

De QuickScan betreft het vaststellen van mogelijke risico's op basis van de vigerende milieuvergunning. Een risico laat zich definiëren als kans x effect, waarbij twee duidelijke eenheden weergeven wat een risico is. In het geval van latente risico's zijn zowel de kans als het effect vaak niet (direct) waarneembaar. Anders gezegd, als een risico is geïdentificeerd en het toezicht daarop niet aantoonbaar en sluitend is uitgevoerd dan is het risico niet in beeld. De QuickScan laat niet zien wat de kwaliteit van het uitgevoerde toezicht is geweest.

Nadat middels de QuickScan de latente milieurisico's in beeld zijn gebracht kan op basis daarvan een prioritering worden opgesteld voor het toezicht in 2021. Zodat in 2021 aantoonbaar en sluitend toezicht is uitgevoerd op deze meest risicovolle aspecten.

In de omgevingsvergunning milieu worden veel risico's van installaties afgedekt door bijvoorbeeld het toepassen van een keuringsregime, monitoring en het bijhouden van een (milieu)logboek. Daarnaast worden allerlei doelvoorschriften gesteld waarbij een ondernemer de vrijheid heeft om een bepaald kwalitatief of kwantitatief milieudoel te halen. De meest simpele variant zijn de middelvoorschriften waarbij een concrete techniek wordt voorgeschreven. In het Besluit omgevingsrecht is voorgeschreven dat bij het vaststellen van voorschriften zoveel mogelijk doelvoorschriften worden gesteld. Op de naleving van de omgevingsvergunning wordt toezicht uitgeoefend en wanneer de voorschriften niet worden nageleefd kan/moet handhaving volgen. Voor het uitvoeren van toezicht en handhaving staan in het Besluit omgevingsrecht specifieke eisen.

De provincie Drenthe is bevoegd gezag voor 35 bedrijven in de meest complexe profielen waarvoor de RUD Drenthe de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving is gemandateerd. Daarnaast is de provincie bevoegd voor 11 bedrijven waarvan de uitvoering van de VTH-taken bij de Omgevingsdienst Groningen ligt. Dit is in verband met de aanwijzing van deze bedrijven als BRZO of RIE-categorie 4 bedrijven. Deze bedrijven zijn in dit onderzoek niet meegenomen. De QuickScan betreft de IPPC-bedrijven en een tweetal bedrijven die zijn gevestigd op een gesloten stortplaats, waarvoor specifieke wet- en regelgeving is opgesteld. Deze vallen onder de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten vanwege de bescherming van de stortplaats (niet vanwege de intrinsieke risico's van de betreffende bedrijven). De RUD Drenthe voldoet nog niet volledig aan de kwaliteitseisen wat betreft het toezicht op de IPPC-bedrijven. Het ontbreekt nog aan toezichtsplannen en risicoanalyses op bedrijfsniveau. Om deze risico's op korte termijn inzichtelijk te maken is de QuickScan uitgevoerd op dossierniveau. Het resultaat daarvan leest u in onderstaande rapportage.

Werkwijze

Om een goed inzicht te krijgen is van alle 35 bedrijven middels het (milieu)vergunning- en handavingsdossier beoordeeld welke milieuthema's gereguleerd zijn. Naast de milieuthema's zijn ook de installaties onderzocht.

Per bedrijf is onderzocht welke milieuthema's in de vergunning zijn geregeld waarna is beoordeeld of deze voor het specifieke bedrijf kan leiden tot een risico. Daarbij zijn de milieuthema's gekoppeld aan de aanwezige installaties en voorzieningen die binnen het bedrijf aanwezig zijn. Voor het aspect bodem kan bijvoorbeeld een zorgplicht zijn opgenomen in de vergunning. Vinden er echter geen bodembedreigende activiteiten plaats, dan kan dit ook niet leiden tot een risico. Op deze wijze zijn elf thema's geïdentificeerd. Vervolgens is door een specialist externe veiligheid beoordeeld of er aanvullende risico's zijn waarmee rekening gehouden moet worden. Dit leidt tot een scoreformulier waarbij de, voor het betreffende bedrijf, relevante thema's bekend zijn. Vervolgens is aan de hand van de toezicht-registraties in de periode 2016 – 2020 geïnventariseerd of de genoemde relevante thema's tijdens het gepland toezicht zijn beoordeeld én of die beoordeling volledig was. Indien het thema niet of niet volledig is beoordeeld, is deze behandeld als niet aantoonbaar en sluitend toezicht op basis van de Drentse Maat. Op deze manier wordt het inzichtelijk of de bedrijfsspecifieke risico's niet in beeld zijn (latent).

Hierover merk ik het volgende op;

- Sommige dossiers zijn zeer omvangrijk en complex. Voor een aantal bedrijven is vastgesteld dat zij beschikken over 30 - 50 actieve omgevingsvergunningen.
- Drie bedrijven in de lijst waren ten tijde van de onderzoeksperiode nog niet (volledig) opgericht. Deze bedrijven zijn wel meegenomen in de beoordeling, maar hebben de volledige toezichtscyclus nog niet doorlopen.
- In de periode van 2016-2018 zijn de rapportages van de toezichtscontroles niet aanwezig of inhoudelijk onvoldoende om te beoordelen hoe diepgaand de beoordeling op de verschillende thema's is geweest. In de loop van 2018, maar opvallend vanaf 2019, verbetert de informatievoorziening aanzienlijk.

Veiligheidshalve is in de beoordeling het gebrek aan informatie geïnterpreteerd alsof er geen toezicht heeft plaatsgevonden op de milieuthema's. Hierdoor ontstaat een absoluut worst-case scenario.

De elf thema's zijn vervolgens ondergebracht in de milieuthema's die van belang zijn in verband met het Risico Gericht Toezicht (RGT). Binnen RGT zijn de milieueffecten van de verschillende thema's door een grote groep gescoord. Hierdoor kan worden beoordeeld of de risico's van de belangrijkste milieuthema's in Drenthe in beeld zijn. Zodoende kan het toezicht op de verschillende thema's worden geprioriteerd waarin ook de klachten registratie en de meldingen van ongewone voorvallen door de bedrijven zelf is meegenomen.

Resultaat

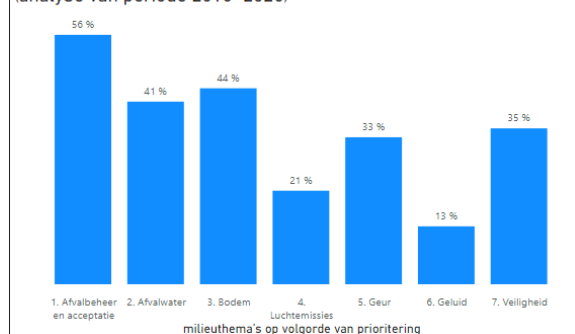
Tijdens de analyse bleek dat een van de aangewezen 35 bedrijven niet relevant is voor dit onderzoek. Deze inrichting betreft een zonnepark op een gesloten stortplaats. Een aantal andere bedrijven was nog niet actief in de onderzoeksperiode waardoor uiteindelijk over 31 bedrijven wordt gerapporteerd. Eenentwintig van deze bedrijven passen in het profiel Afval en twaalf binnen het profiel Industrie. Een inrichting is niet in te delen in een van deze sub-branches, dit betreft een modelvliegcentrum op een gesloten stortplaats.

In zijn algemeenheid wordt vastgesteld van dat circa een derde van de bedrijven die jaarlijks gecontroleerd moeten worden, deze controles niet gehaald zijn. Dit houdt in dat deze bedrijven een aspectcontrole hebben gemist. Dit geldt met name voor de controles in 2018 en 2020. Verder is geconstateerd dat voor 69% de bedrijfsspecifieke risico's niet in beeld zijn. Dit zegt niet dat er geen controle heeft plaatsgevonden. In bijna alle gevallen schort het aan degelijke registraties in de periode van 2016-2018. Hierover merk ik op dat de kans groot is dat juist van een toezichtscontrole waar geen problemen aan het licht kwamen en geen adequate verslaglegging is gedaan, het toezicht niet voldoet aan het criterium aantoonbaar én sluitend waarmee het risico gevend thema niet in beeld is.

Als laatste valt op dat de natte koeltorens die vooral aanwezig zijn bij de industriële bedrijven niet consequent worden gecontroleerd. Dit valt samen met het onderdeel externe veiligheid, maar omdat dit zeer specifieke installaties zijn en deze installaties opvallen in de analyse, wordt dit aspect apart genoemd.

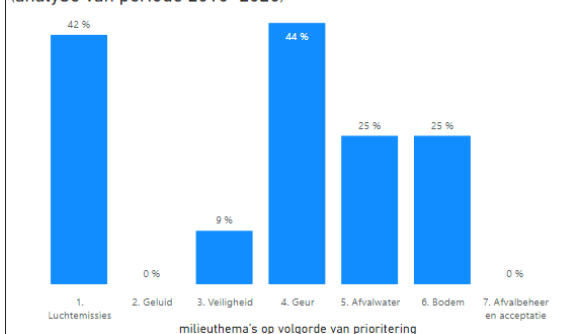
Onderverdeeld naar branches levert dat het volgende beeld op:

Toezicht branche afval – % aantoonbaar en sluitend toezicht (analyse van periode 2016–2020)



Figuur 1; mate waarin risico's in beeld zijn, afval

Toezicht branche industrie – % aantoonbaar en sluitend toezicht (analyse van periode 2016–2020)

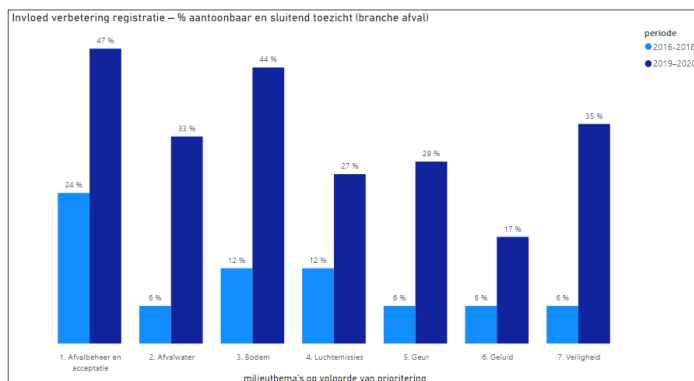


figuur 3; mate waarin risico's in beeld zijn industrie

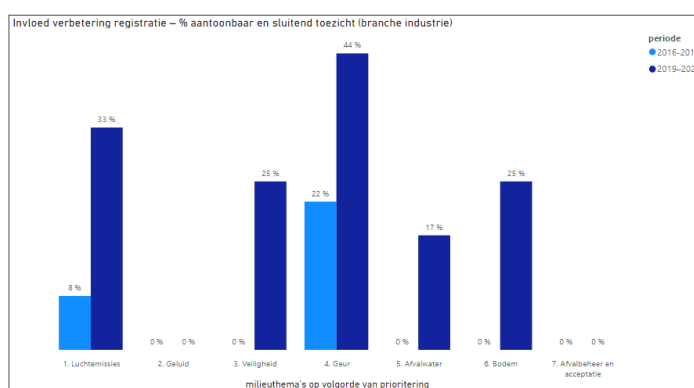
De verbetering van de rapportages in de periode van 2019-2020 is opvallend. Daarom is in de analyse ervoor gekozen om deze beide periodes ook separaat te beoordelen. Binnen de branche Afval blijkt in de periode 2019-2020 dat 83% van de risico's per milieuthema in beeld zijn, die op basis van de geldende afspraken in beeld zou moeten zijn. Voor de periode 2016-2018 is dat 17%.

Doorkijkend naar de branche Industrie blijkt dat in de periode 2019-2020, 50% van de risico's per milieuthema in beeld zijn. Voor de periode tussen 2016-2018 ligt voor de industriële branche het percentage op circa 7%. De verschillen tussen jaren worden hiernaast vergeleken. In het lichtblauw de periode van 2016-2018, donkerblauw de periode 2019-2020.

De genoemde percentages zijn gebaseerd op de hoeveelheid toezicht die in die periode moest zijn uitgevoerd. Jaarlijks moet 20% van het toezicht worden uitgevoerd zodat na vijf jaar sprake is van 100% sluitend toezicht. In de grafiek zijn de percentages genoemd ten opzichte van het totaal.



Figuur 2; verbeteringen branche afval



Figuur 3; verbeteringen branche industrie

Over het geheel genomen is opgevallen dat de rapportages van bevindingen in de periode van 2016 tot eind 2018 veelal niet aanwezig zijn of inhoudelijk gebrekkig. Bij gebrek aan informatie is het thema voor die periode als niet aantoonbaar én sluitend beoordeeld. Hierdoor is een worst-case scenario geschetst. De kans is immers groot dat juist van een toezichtscontrole waar geen problemen aan het licht kwamen, geen adequate verslaglegging is gedaan. In deze periode zijn bijvoorbeeld vaak slechts brieven verstuurd waaruit blijkt dat er geen overtredingen zijn geconstateerd. Op basis van een dergelijk stelling kan echter niet worden vastgesteld dat sprake is van aantoonbaar en sluitend toezicht. Vanaf 2019 is de registratie van de controlebezoeken meestal wel aanwezig en vaak ook inhoudelijk toegelicht. Dit geeft een beter beeld, waarmee ik wil benadrukken dat de informatievoorziening en registratie op dit gebied cruciaal is.

Verder valt op dat de werkwijze weinig uniform is. De toezichtstrategie bij de provinciale bedrijven is om middels vijf jaarlijkse themacontroles één integrale controle uit te voeren. Zodoende wordt in vijf jaar tijd het bedrijf volledig doorgelicht (= integrale controle). In de aanpak zie ik echter verschillen tussen de branches en de bedrijven. Er wordt geen "jaar-thema" ontdekt in de analyses, zoals bijvoorbeeld luchtemissies of afvalwater. Hierdoor is er geen consequent toezicht op thema's. Hetgeen in de hand werkt dat de kennis op dat thema te kort schiet en geen sluitend toezicht op het thema wordt uitgevoerd bij deze complexe bedrijven.

Prioritering

In 2019 is in Drenthe gestart met Risico Gericht Toezicht (RGT). Het toezicht is gebaseerd op een risico indeling van de verschillende bedrijfscategorieën. Hierin zijn ook de IPPC-bedrijven gescoord waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Bij de scores is een specifieke tabel aangemaakt voor milieueffecten. Deze effecten zijn gescoord op basis van ervaring en deskundigheid van een grote groep toezichthouders. Deze lijst is in 2020 verder verfijnd door vergunningverleners, adviseurs en juristen. Op basis van die indeling kan de volgende prioritering worden gemaakt:

Industriële bedrijven	Afvalbedrijven
1. Luchtemissies	1. Afvalbeheer en acceptatie
2. Geluid	2. Afvalwater
3. Veiligheid	3. Bodem
4. Geur	4. Luchtemissies
5. Afvalwater	5. Geur
6. Bodem	6. Geluid
7. Afvalbeheer en acceptatie	7. Veiligheid

Over het onderdeel geluid merk ik op dat dit thema separaat van het reguliere toezicht op basis van RGT wordt opgepakt. Toezicht vindt veelal plaats op basis van klachten waarna specialisten van team advies worden ingeschakeld om metingen te verrichten. Het toezicht dat daarnaast plaatsvindt zijn constatering van nieuwe/niet vergunde bedrijfsactiviteiten. Juist omdat geluid een duidelijk waarneembaar fenomeen is schatten wij dit niet in als een latent risico.

- Latente risico's

Wat dan wel als latent risico in aanmerking kan komen zijn de thema's waar niet rechtstreeks waarneembare effecten¹ te verwachten zijn. Kijkend naar de meest risicovol ingeschatte thema's binnen RGT betreft dat voor de branche Industrie de thema's lucht, veiligheid, geur en afvalwater. Voor de branche Afval zijn dat de thema's afvalbeheer en acceptatie, afvalwater en bodem. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat de risicoscore binnen RGT voor deze thema's een hoger risico inschat dan de andere thema's. Wanneer de score op een thema hoger is dan 3,0 (op een schaal van 1,0 tot 5,0) kan een niet rechtstreeks waarneembaar milieueffect aan de orde zijn

Bij doorvertaling van de gevonden risico's naar de individuele bedrijven is voor de afvalbedrijven geconstateerd dat voor vier bedrijven geen enkel van de relevante thema's de risico's volledig in beeld zijn. Er is daarmee sprake van latente risico's die ook van belang zijn. Voor nog eens vier bedrijven is van slechts één thema het risico in beeld en voor twee bedrijven geldt dit voor twee thema's.

Voor de industriële bedrijven stel ik vast dat bij vijf bedrijven geen van de relevante thema's het risico volledig in beeld is. Voor vier bedrijven is alleen het onderdeel veiligheid niet volledig in beeld. In die zin is sprake van latente risico's. Op basis van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of deze risico's ook acuut zijn. Voor een dergelijke analyse zijn meetgegevens nodig die in Drenthe niet worden verzameld/gemonitord.

- Klachten en ongewone voorvallen

Nu de latente risico's in beeld zijn, ligt het voor de hand om het klachtenpatroon rondom de verschillende bedrijven daarmee te vergelijken. De bij de RUD Drenthe bekende klachten en meldingen van ongewone voorvallen zijn hiervoor geanalyseerd. Algemeen zijn er veel klachten over de onderwerpen luchtemissies, geur, geluid en veiligheid waarbij met name de lucht en geur emissies eruit springen. Daarnaast is ook het aantal branden hoog, maar dit is op basis van de meldingen niet te koppelen aan een milieuthema. Dit geldt voor zowel de afval- als de industriële bedrijven. Ik constateer dat bij vijf bedrijven relatief veel klachten en/of ongewone voorvallen gemeld zijn. Bij drie van deze bedrijven zijn niet alle relevante risico's volledig in beeld en bij alle vijf bedrijven is sprake van latente risico's.

Gerelateerd aan de negen bedrijven waar sprake is van latente risico's, komen de klachten ook vooral bij deze bedrijven voor. Bij vijf bedrijven opvallend vaak.

¹ Niet rechtstreeks waarneembare effecten zijn bijvoorbeeld emissies in afgassen naar de lucht, in water of lekkages naar de bodem, of de inname van afvalstoffen met ZZZ's. Zonder analyses en/of metingen zijn overtredingen van deze thema's niet direct waar te nemen. De risico's die daarmee gepaard gaan kunnen zich makkelijk "verschuilen".



Aanbeveling

De score is over het gehele toezicht spectrum laag. Dit zit voor een groot deel in de gebrekkige registraties van de afgelopen jaren. Dit moet op het niveau blijven waar dat de afgelopen twee jaar naar toe gebracht is. *'Beschrijf wat je doet en waarom je dat doet'*, is het advies. Alleen met goede registraties kun je verantwoorden wat je doet en inzichtelijk houden waar eventuele kennisvragen liggen en nieuwe risico's zich ontwikkelen. Blijf oog houden voor de kwaliteit van de rapportages zoals dat in 2019 en 2020 is bereikt en borg de interne controle in de bedrijfsvoering en-proces.

In totaal speelt er bij 21 bedrijven een latent risico, zoals die is geïdentificeerd op basis van de RGT-scores en expertjudgement ten aanzien van het ontstaan van niet rechtstreeks waarneembare effecten. Voor negen bedrijven is dit risico het grootst omdat daar geen van de thema's sluitend zijn beoordeeld. Het is belangrijk deze bedrijven zo spoedig mogelijk te bezoeken en te beoordelen of de gevonden risico's zich voordoen. In een later stadium kan de prioriteit verschuiven naar de bedrijven waarvoor eerder wel een thema sluitend en aantoonbaar is beoordeeld. Zodoende wordt het toezicht bij deze bedrijven op gelijk niveau gezet met de andere bedrijven zodat de cyclus vanaf 2019 sluitend en aantoonbaar kan worden doorgevoerd.

Het toezicht vindt nu plaats door jaarlijks een aspect controle uit te voeren. Dat moet zo plaatsvinden dat na vijf jaar een integrale controle is uitgevoerd. Stem jaarlijks per branche (Afval en Industrie) af welke thema's voor het betreffende jaar worden behandeld. Voorzie in kennis op dat terrein. Op deze manier wordt voorkomen dat per bedrijf telkens een ander thema wordt behandeld. Borg dit in het uitvoeringsbeleid en de toezichtsplannen per bedrijf.

Bijlage 2.

Met dit plan van aanpak voor het versnellen van de ontwikkeling van de VTH-taken voor de IPPC-bedrijven leggen we nadrukkelijk de focus op de inhoudelijke kwaliteit van ons werk. Door de achterstanden weg te werken en de wettelijke kaders helder te vertalen in werkafspraken en de borging daarvan.

In onderstaande tabel zijn de acties en een raming van de benodigde inzet weergegeven. In de daaropvolgende tabel is het dekkingsvoorstel opgenomen. Tenslotte een globale planning.

Nr.	Acties	Doel	Resultaat	Uren 2021	Uren 2022	Uren 2023
1.	QuickScan	Inzicht in mogelijke milieurisico's voor 1 maart 2021.	Prioritering Toezicht en Handhaving	180		
2.	Controle op thema's met grootste milieurisico's	Opheffen mogelijke milieurisico's	Toezicht en Handhaving van mogelijke milieurisico's uitgevoerd	2800		
3.	Overzicht in dossiers en vigerende omgevingsvergunningen	Actueel overzicht in vergunde situaties	Juiste grondslag voor de toezicht en handhaving	600	300	
4.	De dossiers en vigerende omgevingsvergunningen actualiseren en ordenen	Actuele en overzichtelijke dossiers/omgevingsvergunningen (geconsolideerd vergunningoverzicht)	Juiste grondslag voor de bedrijven en het toezicht daarop	3000	3000	
5.	Breng de risico's per provinciaal bedrijf in beeld en evalueer deze jaarlijks	Voldoen aan kwaliteitseisen, kwaliteitcriteria en DM	Risicomatrix per bedrijf	750	750	
6.	Stel op basis van de risicobeoordeling een toezichtplan op waardoor geborgd wordt dat alle milieuaspecten binnen een provinciaal bedrijf in vijf jaar beoordeeld wordt en stel deze jaarlijks bij (dekking jaarprogramma)	Voldoen aan kwaliteitseisen, kwaliteitcriteria en DM.	Toezihtsplan per bedrijf	250	250	
7.	Richt DC, per bedrijf, op een dusdanige wijze in dat, naast de bepalingen uit het Activiteitenbesluit, alle voorschriften uit de omgevingsvergunning kunnen worden beoordeeld op naleving	Data registratie Risico Gericht Toezicht en voldoende kwaliteit toezichtsrapportage voor alle vervolgacties uitgevoerd door de RUDD en/of handhavingpartners. Voldoen aan kwaliteitseisen.	Format voor toezichtsrapportage per bedrijf en data op orde voor Risico Gericht Toezicht	350	250	150
8.	Controle op opleverdocumenten	Juiste registraties en betrouwbare data.	Basis op orde voor Risico Gericht Toezicht en informatie gestuurde processen.	500	500	300
9.	Toezihthouders beschikken over voldoende op de bedrijven toegespitste inhoudelijke kennis en benodigde competenties	(Nieuwe) Toezihthouders zijn voldoende toegerust voor hun taken	Opleiden, trainen en begeleiden	500 ⁶	300	
10.	Formatie op orde voor toezicht op provinciale bedrijven	Vacatureruimte structureel ingevuld.	Formatie op orde.	100		

⁶ Extra uren zijn geraamd omdat het opleidingsbudget in de begroting 2021 en 2022 vooral nodig is voor de voorbereiding op de Omgevingswet.

	(toezichthouders die voldoen aan de kwaliteitscriteria) volgens huidige raming Jaarplan 2021					
11.	Monitoring en borging van plan van aanpak (inclusief controle op alle opleverdocumenten)	Geborgde uitvoering	Coördinatie op uitvoering plan van aanpak en 100% controle op opleverdocumenten	350	350	350
12.	Geraamde inzet			9380	5700	800

Dekkingsvoorstel	2021	2022	2023
Geraamde inzet uitvoering acties Toezicht	9.380	5.700	800
1. Uit inzet regulier toezicht op Provinciale bedrijven (Jaarprogramma)	2.780	1.000	150
2. Uit begroting 2022		300	
3. Uit inzet Vergunningen (Jaarprogramma)	350	350	350
Geraamde extra inzet Toezicht (t.o.v. het Jaarprogramma)	3.250	1.050	400
Geraamde extra inzet Vergunningen (t.o.v. het Jaarprogramma)	3.000	3.000	

Planning op hoofdlijnen

Jaar	2021												2022												2023											
Actie	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 QuickScan																																				
2 Controle latente risico's																																				
3 Actueel overzicht dossiers																																				
4 Actualiseren Vergunningen																																				
5 Risicoanalyse per bedrijf																																				
6 Toezichtsplan per bedrijf																																				
7 DC per bedrijf																																				
8 Monitoren kwaliteit																																				
9 Extra opleidingen																																				
10 Formatie op orde																																				