
ONDERZOEK NAAR HANDHAVING MILIEUWETGEVING



Milieuhandhaving in de hand!

Rekenkameronderzoek naar de handhaving van de milieuwetgeving in Krimpen aan den IJssel

Januari 2010

INHOUD**BLAD**

1	INLEIDING	3
1.1	Aanleiding voor het onderzoek naar milieuhandhaving	3
1.2	Doelstelling	3
1.3	Centrale vragen	3
1.4	Normenkader	4
1.5	Onderzoeksverantwoording	5
1.6	Leeswijzer	5
2	CONTEXT SAMENWERKING IN MILIEUHANDHAVING	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Samenwerking met DCMR	7
2.3	Fysieke kenmerken gemeente Krimpen aan den IJssel	9
3	BELEIDSKADER MILIEUHANDHAVING	10
3.1	Inleiding	10
3.2	Handhaving in Milieubeleidsplan 2003 - 2007	10
3.3	Handhaving in Duurzaamheidsvisie 2008 - 2011	11
3.4	Luchtqualiteitsplan en Energiebeleidsnotitie	11
3.5	Energiebeleidsnotitie	11
3.6	Programmabegrotingen	11
3.7	Veranderende handhavingssystematiek	13
4	UITVOERING HANDHAVING MILIEUWETGEVING	16
4.1	Inleiding	16
4.2	Werkplannen DCMR	16
4.3	Uitvoering handhavingsactiviteiten 2007	17
4.4	Uitvoering handhavingsactiviteiten 2008	18
4.5	Wijziging in financieringsstructuur	21
4.6	Besluiten over afhandeling overtredingen	22
4.7	Klachten en meldingen	22
4.8	Kwaliteitszorg	24
5	INFORMATIEVOORZIENING	25
5.1	Inleiding	25
5.2	Informatievoorziening DCMR - Gemeente	25
5.3	Verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en raad	26
6	VOORBEREIDING OP LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN	27
6.1	Inleiding	27
6.2	De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)	27
6.3	Regionale Omgevingsdiensten	27
6.4	Wabo en Omgevingsdiensten in Krimpen aan den IJssel	27
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
7.1	Inleiding	29
7.2	Conclusies en aanbevelingen	29

8	BESTUURLIJK WEDERHOOR	33
9	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	34
10	COLOFON	35
	BIJLAGE 1	DOCUMENTENLIJST1
	BIJLAGE 2	GEINTERVIEWDEN PERSONEN3
	BIJLAGE 3	VERKLARING AFKORTINGEN4

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek naar milieuhandhaving

Nederland kent een uitgebreid stelsel van milieuwetgeving, waaraan overheden moeten toetsen bij de vergunningverlening. Om te borgen dat de milieuwetgeving en de milieuvergunningen worden nageleefd, is een adequate organisatie van de handhaving essentieel. Wanneer de handhaving niet professioneel georganiseerd is ontstaat het risico dat vergunningen niet worden nageleefd of niet worden aangevraagd, met alle maatschappelijke- en milieugevolgen van dien. In de gemeente Krimpen aan den IJssel zijn de controle- en handhavingstaken op milieugebied uitbesteed aan de DCMR Milieudienst Rijnmond (vanaf nu DCMR). De overeenkomst tussen DCMR en de gemeente heeft vorm gekregen in de 'Gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond' (12 december 2006).

In het kader van actuele landelijke discussies met betrekking tot de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de omgevings-/uitvoeringsdiensten heeft de Rekenkamercommissie besloten een onderzoek naar het milieuhandhavingbeleid van de gemeente uit te voeren. Het accent ligt daarbij op de zichtbaarheid van de afspraken met de DCMR voor het gemeentebestuur en de mate waarin burgers bekend zijn met de milieuwetgeving en verweermogelijkheden.

1.2 Doelstelling

Onderzoeken van de Rekenkamercommissie hebben tot doel een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het bestuur van de gemeente Krimpen aan den IJssel. Door middel van onderzoeken wil zij bijdragen aan de versterking van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad. In dit licht is het doel van dit onderzoek dan ook als volgt geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de vormgeving, organisatie, uitvoering van en de bekendheid met de handhaving van de milieuwetgeving binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel en de informatievoorziening hierover richting de raad, zodat gekomen kan worden tot aanbevelingen.

Daarbij ligt de nadruk op de wijze waarop de gemeente Krimpen aan den IJssel haar bedrijfsgerichte milieuwethandhaving beleidsmatig en organisatorisch heeft vormgegeven en geïnformeerd wordt over de uitvoering door DCMR. Een analyse van de wijze waarop DCMR de uitvoering van de milieuwethandhaving voor de gemeente intern organiseert valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel is in het kader van dit onderzoek contact gezocht met DCMR voor het verkrijgen van een beeld van de handhavingstaken die de afgelopen 3 jaar voor de gemeente zijn uitgevoerd.

1.3 Centrale vragen

Uitgaande van deze doelstelling staan de volgende vijf onderzoeksvragen centraal in het onderzoek:

1. *Vormgeving:* Op welke wijze heeft de gemeente beleidsmatig vorm gegeven aan haar milieuhandhavingbeleid (in welke mate is het beleidskader smart geformuleerd)?
2. *Organisatie:* Welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de handhaving van de milieuwetgeving tussen de gemeente en DCMR (en eventueel andere externe partners) en welke verantwoordelijkheidsverdeling is hierbij overeengekomen?
3. *Uitvoering:* Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de gemaakte afspraken (o.m. de milieucontroles) en hoe effectief is dit?

4. *Bekendheid*: In hoeverre zijn belanghebbenden geïnformeerd over en bekendheid met de milieuwetgeving en met de mogelijkheden tot verweer?
5. *Informatievoorziening*: Van welke informatie wordt de raad voorzien ten aanzien van de uitvoering van de milieuwethandhaving (rapportage) en biedt dit voldoende mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen en hoe geeft de raad daar vervolgens invulling aan (onder meer tijdig bij te sturen)?

1.4 Normenkader

Om uitspraken te kunnen doen over de bevindingen ten aanzien van het gemeentelijk handhavingsbeleid, is een normenkader ontwikkeld waaraan het beleid moet voldoen. Het normenkader is opgesteld in lijn met de hierboven beschreven centrale onderzoeksvragen. De normen volgen uit de geldende wet- en regelgeving en het door de gemeente vastgestelde milieuhandhavingsbeleid. Zij geven dus aan waaraan het gemeentelijk milieuhandhavingsbeleid volgens de wet- en regelgeving en volgens het gemeentelijk beleid moet voldoen. Het normenkader is hieronder opgenomen.

Vastlegging doelen en uitgangspunten handhavingsbeleid (en vergunningverlening)

- De handhaving is gebaseerd op de criteria zoals vastgesteld in het 'Besluit Kwaliteitscriteria';
- Er is een handhavingsplan waarin is vastgelegd:
 - wat doelen en ambities zijn van de gemeente Krimpen aan den IJssel (deze zijn SMART geformuleerd);
 - welke problemen en risico's zijn geïdentificeerd;
 - waar prioriteit aan wordt gegeven bij toezicht en handhaving.
- De handhaving richt zich op de kaderstellende voorwaarden zoals gesteld in de vergunningen en meldingen in het kader van de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, het Besluit bodemkwaliteit en plaatselijke verordeningen zoals de APV;
- De raad heeft duidelijke kaders gesteld en besluiten genomen over het te voeren handhavingbeleid;
- Het handhavingsbeleid sluit aan op de ambities en doelen zoals geformuleerd in de Duurzaamheidsvisie 2008 - 2011.

Uitvoering handhaving

- Er is een contract met de milieudienst DCMR waarin is vastgelegd welke taken door deze milieudienst worden uitgevoerd;
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de gemeente en de DCMR in het kader van het toezicht en de handhaving zijn vastgelegd en SMART geformuleerd (duidelijke mandaat- en delegatieregeling);
- In het contract zijn SMART afspraken gemaakt over onder meer de verdeling van risico's en voordelen;
- Er zijn afspraken gemaakt met DCMR over de inzet van personele middelen en materieel voor de milieuhandhavingstaken van Krimpen aan den IJssel.
- Alle procedures worden volgens de geldende wet- en regelgeving en conform het vastgestelde gemeentelijke beleid uitgevoerd;
- Bij de uitvoering van de handhavingstaken door de DCMR wordt binnen de overeengekomen afwijkingpercentages en marges gebleven voor de verschillende producten en termijnen;

Bekendheid met verweermogelijkheden

- De gemeente/DCMR voldoet aan hetgeen in wet- en regelgeving is opgenomen ten aanzien van het bekend maken van verweermogelijkheden/mogelijkheden voor bezwaar en beroep (publicatie in dag- en weekbladen, informatie via de gemeentelijke internetsite etc.);

Vorbereid op de toekomst

- Er wordt geanticipeerd op de nieuwe Wabo;
- Door de mogelijke komst van de omgevingsdiensten vindt er discussie plaats over de relatie met de DCMR;

Informatievoorziening aan de raad

- De raad wordt volledig, tijdig en juist geïnformeerd over de mate van realisering van de gestelde doelen en ambities en kan daarmee invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende taak (onder meer bijsturen van beleid);
- De raad heeft afspraken gemaakt met het college over de wijze waarop zij geïnformeerd wil worden over de uitvoering van toezicht en handhaving;
- Het college heeft afspraken gemaakt met DCMR over de wijze waarop zij geïnformeerd wil worden;
- De raad heeft gestuurd op deze ambities en doelen van het milieuhandavingsbeleid;

1.5 Onderzoeksverantwoording

In navolging van het doel en de centrale vraagstelling is dit onderzoek benaderd als enerzijds een bestuurskundig en anderzijds een inhoudelijk vraagstuk. Deze benadering is erop gericht om ten aanzien van het milieuhandavingsbeleid enerzijds inzicht te krijgen in de verhouding tussen DCMR, college, raad en ambtelijk apparaat en anderzijds inzicht te krijgen in de mate waarin de doelen uit het milieuhandavingsbeleid zijn gerealiseerd en de mate waarin burgers, bedrijven en andere belanghebbenden hiermee bekend zijn.

Deze Nota van Bevindingen is tot stand gekomen op basis van documentenstudie (zie bijlage 1) en interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau bij de gemeente en op ambtelijk niveau bij DCMR (zie bijlage 2). Op basis van de documentenstudie is de beleidsmatige vaststelling van het milieuhandavingsbeleid feitelijk in beeld gebracht en is een eerste beeld verkregen van de wijze van uitvoering van het beleid. Tevens is op basis hiervan het normenkader verder uitgewerkt (zie paragraaf 1.4). Gebaseerd op de uitkomsten van de documentenstudie is een interviewgide opgesteld. De uitkomsten van de documentenstudie en de interviewgide zijn besproken met de Rekenkamercommissie. Interviews hebben plaatsgevonden met de wethouder, afdelingshoofd en een oud medewerker milieuhandhaving van de gemeente (zie voor een volledig overzicht bijlage 2). Tevens is op ambtelijk niveau een gesprek bij de DCMR gevoerd met twee medewerkers verantwoordelijk voor de milieuhandhaving voor de gemeente Krimpen aan den IJssel. Van alle interviews zijn gespreksverslagen gemaakt die ter verificatie van de feitelijkheden zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Naar aanleiding hiervan zijn daar waar nodig bijstellingen of aanvullingen in de verslagen doorgevoerd. De interviews hadden tot doel de bevindingen uit de documentenstudie te toetsen, witte vlekken in te vullen en na te gaan in hoeverre de uitvoering conform beleid heeft plaatsgevonden. De informatie uit de documentenstudie en de interviews is in onderlinge samenhang en in het licht van de centrale doel- en vraagstelling van dit onderzoek geanalyseerd. De bevindingen en conclusies zijn in deze Nota van Bevindingen verwoord.

1.6 Leeswijzer

Volgend op deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 de gemeentelijke context voor de samenwerking in de milieuhandhaving beschreven. Daarbij wordt onder meer ingegaan op de samenwerking met de DCMR, de gemeenschappelijke regeling en de gemaakte afspraken. Hoofdstuk 3 beschrijft het beleidskader voor het handavingsbeleid. Ingegaan wordt op het gemeentelijk beleid en de handhavingssystematiek die de DCMR hanteert. De uitvoering van de handhavingstaken door DCMR in de afgelopen twee jaar en de wijze waarop wordt omgegaan met klachten en de bekendheid met het indienen van klachten is beschreven in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 gaat in op de informatievoorziening van DCMR aan de gemeente over de

voortgang in de uitvoering van onder meer de handhavingstaken. Tevens wordt daarbij de verhouding tussen college en raad beschreven. De wijze waarop de gemeente anticipeert op landelijke ontwikkelingen zoals de Wabo en de Regionale omgevingsdiensten is beschreven in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 beschrijft de voornaamste conclusies en aanbevelingen van dit rekenkameronderzoek.

2 CONTEXT SAMENWERKING IN MILIEUHANDHAVING

2.1 Inleiding

Voor een goed begrip van de wijze waarop aan de milieuhandhaving uitvoering wordt gegeven en van de context waarbinnen het handhavingsbeleid van de gemeente Krimpen aan den IJssel is vastgesteld wordt in dit hoofdstuk kort ingegaan op de milieuhandhavingssituatie van de gemeente. Daartoe wordt kort de samenwerking met de DCMR als ook de fysieke situatie beschreven. De concrete samenwerkingvorm en gemaakte afspraken met de DCMR wordt beschreven in hoofdstuk 3.

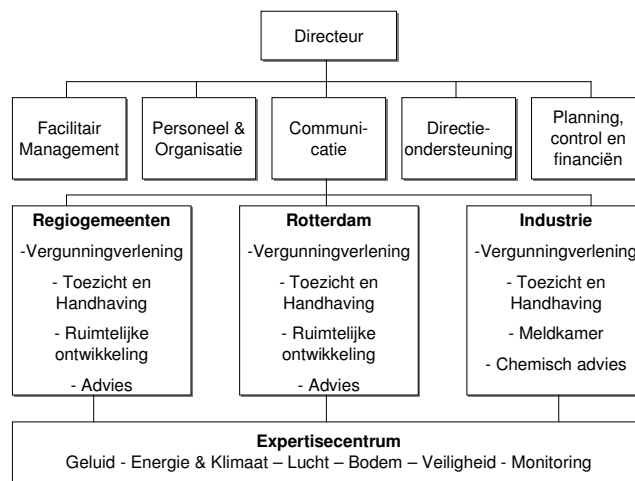
2.2 Samenwerking met DCMR

De DCMR Milieudienst Rijnmond werkt in opdracht van de provincie Zuid-Holland en zestien gemeenten in het Rijnmondgebied aan het verlagen van de milieubelasting van bedrijven en aan het verhogen van de milieukwaliteit en veiligheid in het Rijnmondgebied. De vier hoofdtaken van DCMR zijn:

1. *Vergunningverlening, toezicht en handhaving*: de DCMR ziet toe op de naleving van milieuregels door de bedrijven in het werkgebied om zo een goede leefomgeving te waarborgen en te ontwikkelen.
2. *Monitoring en kennis*: het continue meten hoe het milieu in de regio er voor staat. Daarbij geven milieumeldingen informatie over het functioneren van bedrijven, en de milieu- en beleidsmonitoring geeft inzicht in het effect van milieubeleid in het Rijnmondgebied. De deskundigheid op het gebied van lucht, geluid, energie, veiligheid en bodem is organisatorisch gebundeld in een Expertisecentrum.
3. *Advisering*: gemeenten, andere overheidsinstellingen en bedrijven professioneel ondersteunen bij uiteenlopende milieuvraagstukken (onder meer bij ruimtelijke plannen).
4. *Veiligheid*: het waken over de veiligheid van het gebied, samen met partners van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond (chemisch adviseurs en de meldkamer ondersteunen en adviseren bij milieu-incidenten).

De DCMR is sinds 1987 ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling (een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam). De DCMR wordt dan ook bestuurd door de Rijnmondgemeenten en de provincie. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling bestaat uit een algemeen en een dagelijks bestuur en de voorzitter. Het dagelijks bestuur bestaat uit leden van de provincie, de gemeente Rotterdam en twee vertegenwoordigers van de overige Rijnmondgemeenten. De DCMR maakt milieuvergunningen en controleert of bedrijven zich aan de regels houden op basis van de wet Milieubeheer en de wet Bodembescherming.

Krimpen aan den IJssel heeft de gehele uitvoeringsorganisatie voor de bedrijfsgerichte vergunningverlening, meldingen en handhaving uit de Wet milieubeheer bij DCMR neergelegd. De DCMR is daarmee een uitvoeringsdienst voor de gemeente. In opdracht van de gemeente werkt de DCMR aan de thema's vergunningverlening,



handhaving, energie, geluid, lucht, geur, bodem, afvalwater, afval en licht. De werkzaamheden worden jaarlijks in een werkplan vastgelegd.

Gemeenschappelijke regelingen

In zijn algemeenheid geldt, dat voor een gemeenschappelijke regeling wordt gekozen indien de gemeente bepaald beleid niet alleen dan wel niet doeltreffend, uit het oogpunt van efficiency en kostenbeheersing, kan uitvoeren. Aan de gemeenschappelijke regelingen zijn financiële risico's verbonden, zij het dat in het algemeen het risicoprofiel laag is en zich veelal uit in een redelijk voorspelbare stijging van de jaarlijkse exploitatielasten (het jaarlijks beperken van de bijdragen tot maximaal 1,5%).

De 'Gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond' (tekst 17^e wijziging, vastgesteld door het Algemeen bestuur op 12 december 2006), gaat in op de inrichting, samenstelling en werkwijze van het bestuur en op de taken en bevoegdheden van het lichaam waarbij tevens ingegaan wordt op de openbaarheid van informatie (art. 22a: '... de verantwoordelijkheid voor het verschaffen van informatie berust bij dat bestuursorgaan van het lichaam, dat het rechtstreeks aangaat ...') en op de informatie en verantwoording (art. 24 1. 'Het algemeen en het dagelijks bestuur verstrekken aan de raden respectievelijk aan provinciale staten alle inlichtingen die door één of meer leden van die bestuursorganen worden verlangd, tenzij het algemeen belang zich daartegen verzet. Het reglement van orde van het betreffende bestuur regelt de wijze waarop hieraan uitvoering wordt gegeven. ...'). Tevens wordt ingegaan op de taken van de dienst. Onder meer is opgenomen in artikel 25:

'De dienst heeft in ieder geval tot taak het in standhouden van een centrale meld- en regelkamer en een coördinatie- en informatiepunt handhaving milieuregelgeving, alsmede met inachtneming van het terzake door de deelnemer geformuleerde beleid, voor de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Brielle, Capelle aan den IJssel, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Ridderkerk, Rozenburg, Schiedam, Spijkenisse, Vlaardingingen en Westvoorne:

- het adviseren over door burgemeester en wethouders te geven beschikkingen ingevolge de Wet milieubeheer;
- uitvoering van procedures conform de Wet milieubeheer en de Algemene wet bestuursrecht;
- controle op de naleving van de Wet milieubeheer alsmede het adviseren over mogelijke toepassing van handhavingsmiddelen in geval van geconstateerde overtredingen;

voor de gemeente Krimpen aan den IJssel, tevens:

- de uitvoering van onderzoeken naar mogelijke verontreiniging van de bodem en het adviseren over en begeleiden van bodemsaneringsprojecten voor zover deze niet onder vigeur van de Wet bodembescherming worden uitgevoerd ...'.

Verder wordt onder meer ingegaan op personele en financiële bepalingen en op de toetreding, uitreding, wijziging en opheffing, op geschillen en aansprakelijkheid.

De tekst van de Gemeenschappelijke regeling is in de loop der tijd gewijzigd. Belangrijke wijzigingen waren die met betrekking tot de toevoeging van artikel 46a en de wijzigingen als gevolg van het samengaan van een aantal gemeente in de gemeente Lansingerland op 1 januari 2007. Toevoeging van artikel 46a was noodzakelijk op grond van de Wet extern klachtrecht die op 1 januari 2006 in werking is getreden. Deze nieuwe wet vereiste dat de mogelijkheid om over gedragingen van bestuursorganen te klagen in de gemeenschappelijke regeling zelf wordt vastgelegd. Tot dan toe had de DCMR een Verordening ombudsman DCMR Milieudienst Rijnmond, waarin werd bepaald dat een ieder kan klagen bij de ombudsman. Deze Verordening moest met de nieuwe wet worden geformaliseerd en worden opgenomen in de Gemeenschappelijke Regeling. Dit is gebeurd met artikel 46a: 'De ombudsman van de gemeente Rotterdam is bevoegd tot behandeling van verzoekschriften als bedoeld in artikel 9:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht' (brief DCMR, kenmerk 20219845, 30 juni 2005). Het college van de gemeente

Krimpen aan den IJssel heeft op 26 juli 2005 met deze wijziging (16^e wijziging) ingestemd (brief gemeente Krimpen aan den IJssel, kenmerk: 2005010358, 4 oktober 2005).

Op 1 januari 2007 zijn de gemeenten Berkel en Rodenrijs, Berschenhoek en Bleiswijk samengegaan in de gemeente Lansingerland. Deze samenvoeging had invloed op de stemverhouding binnen de gemeenschappelijke regeling. Om de stemverhouding van 1,5 : 1,5 : 1 (provincie : Rotterdam : overige gemeenten) te handhaven diende de stemverhouding in aantallen stemmen respectievelijk 90 : 90 : 60 te worden. De artikelen in de gemeenschappelijke regeling die betrekking hadden op de stemverhouding dienden overeenkomstig aangepast te worden (brief DCMR, kenmerk: 20332410, 10 januari 2007). De wijziging is op 28 november 2007 in werking getreden (brief DCMR, kenmerk 20681441, 17 december 2007).

2.3 Fysieke kenmerken gemeente Krimpen aan den IJssel

De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft een belangrijk bedrijventerrein: de Stormpolder. Dit bedrijventerrein herbergt een grote verscheidenheid aan bedrijven: naast grote ondernemingen als Hollandia, IHC Holland Merwede en de Penitentiare Inrichting 'De IJssel', zijn er vele kleine en middelgrote bedrijven gevestigd. Hieronder valt ook een flink aantal autobedrijven. De meeste bedrijven in de Stormpolder zijn metaal gerelateerd. Andere bedrijfsterreinen in Krimpen aan den IJssel zijn Parallelweg en De Krom. Naast bedrijven op bedrijventerreinen kent Krimpen aan de IJssel ook verschillende soorten bedrijvigheid binnen de bebouwde kom, waaronder verschillende horecagelegenheden die soms geluidsoverlast veroorzaken.

In totaal zijn in Krimpen aan den IJssel circa 400 bedrijven gevestigd, waarvan er circa 100 vergunningplichtig waren, en circa 300 onder een AMvB vielen. Met de komst van de Activiteiten AMvB's¹ zijn nog circa 10 bedrijven vergunningplichtig, circa 100 bedrijven meldingsplichtig (Type- B) en zijn de overige bedrijven Type-A bedrijven.

Gelet op de omvang van de gemeente Krimpen aan den IJssel en de aanwezige type bedrijvigheid heeft de gemeente relatief complexe handavings- en vergunningverleningactiviteiten. Zo is in de Stormpolder zware bedrijvigheid aanwezig. Dit vraagt om de nodige expertise waarover de gemeente zelf niet beschikt.

¹ Per 1 januari 2008 is het Activiteitenbesluit in werking getreden. Hiermee worden minder inrichtingen vergunningplichtig. Voor alle inrichtingen die onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit vallen, gelden uniforme regels die op de activiteiten zijn gericht. Het Activiteitenbesluit is op zowel de Wet milieubeheer (Wm) als de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) gebaseerd.

3 BELEIDSKADER MILIEUHANDHAVING

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het beleidskader van de milieuhandhaving in de gemeente Krimpen aan den IJssel. Hierin zijn de ambities, kaders, uitgangspunten en doelen van het milieuhandhavingsbeleid opgenomen. Basis voor deze beschrijving is een groot aantal documenten, zoals die door de gemeente zijn aangeleverd (zie bijlage 2). Inzicht in het milieuhandhavingsbeleid is belangrijk om te kunnen bepalen welke kaders zijn vastgelegd en welke keuzes zijn gemaakt. Op basis hiervan kan worden nagegaan of de uitvoering van het milieuhandhavingsbeleid daadwerkelijk conform het beleidskader plaatsvindt en waar zich om welke redenen afwijkingen voordoen.

3.2 Handhaving in Milieubeleidsplan 2003 - 2007

In het Milieubeleidsplan 2003 – 2007, 'Onderweg naar een duurzaam Krimpen aan den IJssel', heeft de gemeente haar taakstelling op milieugebied verwoord. Hierin is onder meer opgenomen dat de gemeente uitgaat van het realiseren en beschermen van een basiskwaliteitsniveau (het minimaal wettelijke niveau). Aangegeven is dat het milieubeleid daarbij voorwaardenstellend is en dat het veelal gaat om de uitvoering van wettelijke regelingen en het hanteren van landelijke normen (waarbij op onderdelen lokale keuzes gemaakt kunnen worden). Daarnaast wil de gemeente een goede tot hoogwaardige leefomgeving realiseren en beschermen en duurzaamheidsambities realiseren waarbij ook het gedrag van burgers en bedrijven van belang wordt geacht.

In het Milieubeleidsplan wordt in de paragraaf 'Doelgroep Bedrijven' ingegaan op de vergunningverlening en handhaving. De beleidsvisie van de gemeente richt zich op het verder verbeteren van de dienstverlening aan ondernemers, o.a. door vergunningverlening op maat, met meer aandacht voor preventie, grondstoffenverbruik, energie en vervoer. De handhaving wil de gemeente op adequaat niveau houden door branche- en aspectgerichte controles in samenwerking met de regionale partners. Verder streeft de gemeente naar een bevordering van milieukwaliteitszorg door bedrijven, wil zij kijken naar de mogelijkheden van bedrijventerreinmanagement en het intensiveren van het toezicht op de horecabedrijven. Uiteindelijk zijn in het licht van de vergunningverlening en handhaving de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Alle bedrijven voldoen aan de basiskwaliteit milieuzorg (indicator werkplan 2007: aantal bedrijven met een (gecertificeerd) milieuzorgsysteem);
- Alle daarvoor in aanmerking komende bedrijven beschikken over een gebruiksvergunning (indicator werkplan 2007: aantal bedrijven met een gebruiksvergunning);
- In alle daarvoor in aanmerking komende procedures wordt de verruimde reikwijdte meegenomen (indicator werkplan 2007: aantal bedrijven waar een preventiescan Afval en Energie is uitgevoerd);
- Bedrijven en instellingen, met meer dan 100 medewerkers en/of meer dan 500 bezoekers per dag en/of meer dan 2 miljoen vrachtkilometers per jaar, stellen een vervoersmanagementplan op of beschikken over een vervoersmanagementplan (indicator werkplan 2007: aantal bedrijven met een vervoersmanagementplan).;
- Handhaving blijft op een adequaat niveau.

Verder benoemd het Milieubeleidsplan het belang van communicatie en samenspraak met burgers, bedrijven en milieuorganisaties om het draagvlak voor het milieubeleid te vergroten en gewenste gedragsveranderingen te bevorderen.

3.3 Handhaving in Duurzaamheidsvisie 2008 - 2011

In vervolg op het Milieubeleidsplan 2003 – 2007, heeft de gemeente de Duurzaamheidsvisie 2008 – 2011 opgesteld. Een duurzame ontwikkeling van de gemeente waarbij problemen en kansen in samenhang worden benaderd is daarbij het uitgangspunt. Ten aanzien van de vergunningverlening en handhaving is aangegeven dat de thema's energie en geluid belangrijke aandachtspunten zijn voor de jaarlijkse werkplannen die met DCMR worden opgesteld. De doelstelling ten aanzien van handhaving in de Duurzaamheidsvisie richt zich verder op het continueren van haar beleid voor verdere beheersing van milieubelasting door bedrijven door optimale inzet van instrumenten uit de Wet Milieubeheer (milieuvergunningen en Activiteiten AMvB) waarbij de uitvoering bij de DCMR ligt. De prioriteiten voor de uitvoering worden jaarlijks in een werkplan vastgelegd.

Ook in de Duurzaamheidsvisie wordt het instrument communicatie duidelijk benoemd. Onder meer de participatie van belangengroepen en de samenwerking met DCMR worden daarbij genoemd vanuit het perspectief van draagvlak en bewustwording.

3.4 Luchtkwaliteitsplan en Energiebeleidsnotitie

In het Luchtkwaliteitsplan van de gemeente Krimpen aan den IJssel uit 2007 is aangegeven dat het gemeentelijke beleid erop is gericht de concentraties van de luchtverontreinigende stoffen terug te dringen teneinde de gezondheid van de inwoners te waarborgen. Behalve het Luchtkwaliteitsplan dienen ook alle individuele plannen getoetst aan de normen van het Besluit Luchtkwaliteit 2005. De twee belangrijkste en ingrijpendste plannen waren het Centrumplan en Stormpolder. Het plan gaat verder niet expliciet in op de consequenties c.q. insteek voor het instrument handhaving.

3.5 Energiebeleidsnotitie

De Energiebeleidsnotitie 2008-2012 voor de gemeente Krimpen aan den IJssel beschrijft de doelstellingen en activiteiten van de gemeente op het gebied van energiebesparing en duurzame energiebronnen. Aangegeven is dat in het Werkplan 2008 van DCMR is opgenomen dat de onderwerpen energiebesparing en vervoermanagement meer aandacht krijgen. In de paragraaf 'Bedrijven' is ten aanzien van vergunningverlening en handhaving voor het onderwerp energie als taakstelling het volgende opgenomen:

- Vergunningverlening en handhaving: voorlopend niveau - extra energie-efficiencyverbetering en/of verduurzaming van gemiddeld 2% per jaar bij de bedrijven waarvan de gemeente bevoegd gezag is op grond van de Wet Milieubeheer;
- Reductie overige broeikasgassen: voorlopend niveau - extra reductie van overige broeikasgassen (via vergunningverlening, handhaving, voorlichting, subsidies of andere instrumenten) bij relevante inrichtingen waarvan de gemeente bevoegd gezag is op basis van de Wet Milieubeheer, die verantwoordelijk zijn voor 50% van de uitstoot in de gemeente;

3.6 Programmabegrotingen

Programmabegroting 2007

In de Programmabegroting 2007 wordt in de programma's 'Veiligheid' en 'Natuur en Milieu' aandacht besteedt aan het onderwerp handhaving. In het programma 'Veiligheid' is aangegeven dat de gemeente voor de horeca een handhavingarrangement wil ontwikkelen. Daarin wil zij de wijze van handhaving van de wet- en regelgeving kenbaar maken en de sancties bij overtreding opsommen. Daarnaast is in het kader

van het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI)² aangegeven dat een start is gemaakt met de risico-inventarisatie op grond waarvan uiteindelijk een risicokaart kan worden opgesteld. Aangegeven is dat vooruitlopend op de volledige risico-inventarisatie bij nieuwe projecten in de gemeente reeds conform het BEVI wordt gehandeld doordat een externe veiligheidstoetsing bij DCMR onderdeel van de procedure uitmaakt. Opvallend is dat in het programma 'Natuur en Milieu' niet expliciet wordt gesproken over milieuhandhaving. Wel is in dit programma voor het product 'Milieubeschikkingen en -handhaving' (P7232) een saldo opgenomen van € 381.655,- opgenomen.

Programmabegroting 2008

In de Programmabegroting 2008 wordt in het programma 'Veiligheid' explicieter aandacht besteedt aan het onderdeel vergunningverlening en handhaving. Zo wil de gemeente het volgende bereiken:

- Vergunningverlening en handhaving op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en milieu voldoet aan de eisen van het Ministerie van VROM en de Voedsel- en Warenautoriteit.
- Minder (overlast)klachten die betrekking hebben op evenementen en horeca-inrichtingen.
- Minder meldingen over het (illegaal) gebruik van de openbare ruimte.

Daartoe wil de gemeente onder meer het volgende doen:

- Verlenen van milieuvergunningen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn.
- Verlenen van gebruiksvergunningen binnen de daarvoor gestelde wettelijke termijn.
- Voorbereiding invoering omgevingsvergunning.
- Afspraken maken met de Milieudienst Rijnmond over handhaving van de milieuregelgeving (vastgelegd in werkplan).

Als indicator is daarbij opgenomen het percentage binnen de wettelijke termijn verleende milieuvergunningen. In 2006 was dit 40% en in 2010 moet dit 80% zijn (streefwaarde). In het programma 'Duurzaam wonen en werken' waarin ook gesproken wordt over het Milieubeleidsplan en de Duurzaamheidsvisie wordt verder niet expliciet ingegaan op vergunningverlenings- en handavingsaspecten.

Programmabegroting 2009

In de Programmabegroting 2009 is in het programma 'Veiligheid' opgenomen dat de gemeente haar verantwoordelijkheid neemt door onder meer intensivering van handhaving en dat een beleidsnotitie Integrale handhaving (bouwen, milieu, APV en bijzondere wetten) in voorbereiding is. Verder zijn in dit programma voor wat betreft de vergunningverlening en handhaving dezelfde doelen en activiteiten benoemd als in 2008. Voor 'Vergunningverlening en handhaving' is verder een saldo opgenomen van € 131.798,-. Ook in deze begroting wordt in het programma 'Duurzaam wonen en werken' niet expliciet ingegaan op vergunningverlenings- en handavingsaspecten.

Verder is in de Programmabegrotingen de financiële bijdrage aan de DCMR (milieu) opgenomen (in de jaren 2008 en 2009 voor de programma's 2 – Veiligheid – en 8 – Duurzaam wonen en werken):

Financiële bijdrage aan DCMR (milieu)							
Werkelijk 2005	Geraamd 2006	Werkelijk 2006	Geraamd 2007	Werkelijk 2007	Geraamd 2008	Werkelijk 2008	Geraamd 2009
€ 321.700,-	€ 335.000,-	€ 334.890,-	€ 340.050,-	€ 339.986,-	€ 345.800,-	€ 345.800,-*	€ 352.192,-

Bron: Programmabegrotingen 2007, 2008, 2009 en Jaarstukken 2008*

² Sinds 27 oktober 2004 is het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI) van kracht die een samenhang aanbrengt tussen risicovolle handelingen (bijvoorbeeld industrie), ruimtelijke ordening en rampenbestrijding.

3.7 Veranderende handhavingssystematiek

Het is belangrijk te constateren dat de milieuhandhaving de afgelopen jaren sterk in ontwikkeling is geweest. De gebruikte handhavingssystematiek is onder invloed van veranderende wet- en regelgeving, onder meer met de komst van het Activiteitenbesluit, sterk gewijzigd. Hieronder wordt kort beschreven welke handhavingssystematiek tot en met 2007 door de DCMR is gehanteerd en welke systematiek vanaf 2008 wordt gehanteerd. De beschrijving van welke handhavingactiviteiten voor de verschillende jaren gepland waren (opgenomen in werkplannen) en wat daarvan gerealiseerd is (opgenomen in voortgangsrapportages en jaarverslagen), wordt beschreven in hoofdstuk 4.

3.7.1 Gebruikte handhavingssystematiek tot en met 2007

Tot en met 2007 werkte de DCMR voor de gemeente Krimpen aan den IJssel voor wat betreft de vergunningverlening en handhaving volgens de E-MPP systematiek (MilieuProductenPlan). Eén van de uitgangspunten van het E-MPP is dat bedrijven volgens vaste frequenties worden gecontroleerd en dat vergunningen volgens een vaste frequentie worden geactualiseerd. Hiertoe was het gemeentelijke bedrijvenbestand ingedeeld in vier verschillende klassen (frequentieklasse). Bedrijven in de lagere klassen werden minder vaak aan een controle onderworpen dan bedrijven in een hogere klasse. Bovendien vond het actualiseren van een vergunning vaker plaats bij een bedrijf in de hogere klasse dan een bedrijf in een lagere klasse. Het bedrijvenbestand (MIRR) van de gemeente Krimpen aan den IJssel heeft zich tot en met 2007 als volgt ontwikkeld (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2007):

Aantal inrichtingen in de verschillende jaren					
	2003	2004	2005	2006	2007
Vergunningplichtig	112	113	102	96	98
Meldingsplichtig	298	291	292	303	295
Totaal	404	394	394	399	393

Bron: Werkplan Krimpen aan den IJssel 2007

Bij de uitvoering van de bedrijfsgerichte basisproducten door DCMR werd gekeken naar de potentiële milieubelasting van deze inrichtingen. De potentiële milieubelasting van inrichtingen werd voornamelijk bepaald aan de hand van de zogenaamde SBI-klasse-indeling (urgentieklasse). Een klasse-1-bedrijf kenmerkte zich door een lage complexiteit en weinig potentiële milieubelasting, terwijl de bedrijven in de hogere klassen zich kenmerken door een hogere complexiteit en een hoge potentiële milieubelasting. Hoe hoger de klasse, des te meer tijd er nodig is voor het realiseren van een bepaald product (vergunning, preventieve controle en dergelijke) ten behoeve van een bedrijf dat in die klasse valt. In 2007 waren de bedrijven in Krimpen aan den IJssel als volgt over de verschillende urgentieklassen verdeeld waarbij is aangegeven welke controlefrequentie voor welke urgentieklasse van toepassing was (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2007).

Verdeling inrichtingen naar urgentieklasse in 2007					
	1	2	3	4	Totaal
Aantal bedrijven	158	126	87	22	393
Controlefrequentie	Alleen bij klachten	1x per 6,5 jaar	1x per 3,3 jaar	1x per jaar	

Bron: Werkplan Krimpen aan den IJssel 2007

Per urgentieklasse werden voor de vergunningverlening en handhaving bepaalde kengetallen gehanteerd op basis waarvan via een afrekensystematiek werd bepaald hoeveel inzet van de DCMR nodig was. Daarbij voerde de DCMR verschillende soorten controles uit, zoals:

- *Preventieve controles*: omvatten het periodieke toezicht op de naleving van de van toepassing zijnde milieuwet- en regelgeving. Deze controles hadden zowel betrekking op vergunningplichtige als op meldingsplichtige bedrijven. Hierbij werden de voorzieningen, de administratie en gedragsvoorschriften gecontroleerd.
- *Opleveringscontroles*: hadden betrekking op het binnen drie maanden preventief integraal controleren van nieuw verleende vergunningen.
- *Op- en overslagbedrijven van gevaarlijke stoffen*: deze bedrijven vroegen door de aard van de bedrijfstak extra aandacht en inzet bij de controlewerkzaamheden.
- *Bedrijfstakgewijze aanpak (BGA)*: met deze systematiek werd per bedrijfstak/milieuthema bekeken hoeveel aandacht nodig was en hoe die het beste kon worden ingezet.
- *Repressieve controles*: hadden betrekking op nacontroles, controles op de naleving van dwangsommen en controles naar aanleiding van klachten, bedrijfsmeldingen, incidenten of controles op verzoek van de gemeente.
- *Inventariserende controles*: om het bedrijvenbestand van de gemeente actueel te houden, werd ieder jaar een vijfde deel van het gehele gebied geïnventariseerd door middel van inventariserende controles.
- *Signaaltoezicht*: tijdens de uitvoering van voornoemde 'producten' werd tevens een signaaltoezichtfunctie vervuld ten behoeve van andere gemeentelijke afdelingen en andere handhavingpartners (denk aan onderwerpen als (brand)veiligheid, ruimtelijke ordening en vrijeveld-zaken) (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2007).

Monitoring van de handavingsproducten vond plaats op basis van de volgende KPI's:

- alle productsoorten worden gemiddeld binnen kengetal geleverd (marge -10%);
- 80% van de handavingsproducten wordt op tijd geleverd (marge 5%);
- alle productsoorten worden gerealiseerd, met een afgesproken marge per jaar en een minimale marge over een periode van 4 jaar;
- 100% van de producten wordt met afgesproken inhoudelijke kwaliteit geleverd (marge -10%). Uniformiteit is een onderdeel van de inhoudelijke kwaliteit (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2007).

DCMR heeft het handavingsbeleid verder regionaal opgesteld en vastgelegd in de Nota Handhaving 2007 (betreft nu geldend handavingsbeleid). Hierin is een groot pakket aan maatregelen (toezichtstrategie, sancties, gedoogbeleid etc.) opgenomen. Het handavingsbeleid is vastgelegd middels een Bestuursovereenkomst, waarmee ook de gemeente Krimpen aan den IJssel zich aan dit beleid conformeert.

3.7.2 Gebruikte handavingsystematiek vanaf 2008

Naar het Activiteitenbesluit

Sinds 2008 hebben zich twee belangrijke veranderingen voorgedaan in de wijze waarop de handhaving is vormgegeven. Allereerst zette de wetgever het voor bedrijfsgebonden activiteiten geldende adagium "vergunningplichtig tenzij" om in "meldingsplichtig tenzij". Hieraan ten grondslag ligt het Activiteitenbesluit, dat op 1 januari 2008 in werking is getreden. Dit betekende voor de gemeente Krimpen aan den IJssel dat er nog slechts zo'n 17 bedrijven vergunningplichtig waren (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2008).

Van EMPP naar MAP systematiek

Ten tweede werd de oude, voornamelijk op kwantiteit gerichte, EMPP-systematiek vervangen door het nieuwe Milieuactiviteitenprogramma (MAP). Het MAP is in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 5 juli 2007 vastgesteld en is meer gericht op het bereiken van milieudoelen. De systematiek van het MAP

regelt voor ruim 60% van de bedrijfsgerichte taken de inzet van de DCMR, volgens vaste frequenties en kengetallen. De overige 40% van de bedrijfsgerichte taken van het MAP kent een meer projectmatige aanpak, waarbij niet het instrument maar het te realiseren milieudoel bepalend is voor de aanpak. In dit flexibele deel is het ook mogelijk om in te spelen op de individuele wensen ten aanzien van bedrijfsgebonden taken van de gemeente Krimpen aan den IJssel door DCMR (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2008).

Om uitvoering te geven aan het flexibele deel van het MAP is als raamwerk een kaderplan milieudoelen opgesteld. Het kaderplan is een handreiking om voor elk milieudoel een uitvoeringsprogramma op te stellen. Alle kaderplannen samen vormen het "meerjarenprogramma milieudoelen"³. De prioriteiten vanuit het MAP zijn energie, geluid en maatwerkvoorschriften. Deze prioriteiten zijn omgezet in concrete werkzaamheden die de DCMR ten behoeve van de gemeente dient uit te voeren. De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft zelf nog aangegeven in 2008 speciaal aandacht te willen besteden aan het te vroeg "laden en lossen" van vrachtwagens bij met name supermarkten. De accenten in de komende jaren zullen mede bepaald worden door de ambitie uit deze duurzaamheidsvisie (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2008).

De uitgangspunten voor het moderniseren van het MAP zijn:

- sturen op (concrete) milieudoelen;
- flexibelere methodiek;
- borgen van (huidige) adequaat niveau;
- efficiëntere en effectievere inzet van instrumenten;
- monitoring voor (jaarlijks) bijstellen milieudoelen;
- aanpassing SBI-codes aan de meest recente SBI-codes en VNG-milieucategorieën.

Bron: Werkplan Krimpen aan den IJssel 2008

Kengetallen als kern van MAP systematiek

De kern van het MAP is een kengetal per bedrijf, gedifferentieerd naar de VNG-categorieën 1 tot en met 5 en naar type C (vergunningplichtig), B (meldingplichtig) en A (niet meldingplichtig). Het bedrijvenbestand van de gemeente, gecombineerd met het kengetal per bedrijf, geeft een indicatie van de tijdsinzet die benodigd is voor een adequaat niveau van uitvoering van de bedrijfsgerichte taken door DCMR. In onderstaande tabel is de verdeling van de inrichting over type A, B en C en de VNG-categorieën 1 t/m 5 weergegeven (Werkplan Krimpen aan den IJssel 2008).

Verdeling van de inrichtingen in 2008							
	1	2	3	4	5	Totaal	Kosten
Type C	2	1	3	7	0	13	€ 33.300,-
Type B	89	106	110	5	0	310	€ 195.000,-
Type A	67	32	4	1	0	104	€ 16.900,-
Totaal	158	139	117	13	0	427	€ 245.200,-

Door de inwerkingtreding van het activiteitenbesluit is het inrichtingenbestand zo sterk gewijzigd dat met voorgaande jaren geen vergelijking is te maken. In onderstaand kader zijn voor de verschillende type bedrijven de activiteiten binnen de bedrijfsgerichte taken beschreven.

Activiteiten bedrijfsgerichte taken bij verschillende type bedrijven

Type C: vergunningverlening, actualisatietoets vergunningen, melding 8.19, beroepsprocedures, wet- en regelgeving implementeren, controles (preventief, repressief, voorval, inventariserend en oplevering), handhaving (bestuurs- en strafrechtelijk) contacten met bedrijfstakorganisatie en relatiebeheer en tot slot het beoordelen van rapporten.

Type B: meldingen, maatwerkvoorschriften, beroepsprocedures, implementeren wet- en regelgeving, controles (preventief, repressief, voorval, inventariserend), handhaving (bestuurs- en strafrechtelijk), contacten met bedrijfstakorganisatie en relatiebeheer en tot slot het beoordelen van rapporten.

Type A: het vaststellen van regelgeving type A (inventariserende controles), implementatie wet- en regelgeving, repressieve controles, contacten met bedrijfstakorganisatie en relatiebeheer.

4 UITVOERING HANDHAVING MILIEUWETGEVING

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de uitvoering door DCMR van het handhavingsbeleid zoals in voorgaand hoofdstuk is beschreven. Opgemerkt wordt dat de focus in dit onderzoek en dus ook in dit hoofdstuk ligt op de wijze waarop de bedrijfsgerichte milieuhandhaving (toezicht) door DCMR binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel is georganiseerd en uitgevoerd. Naast handhavingactiviteiten voert de DCMR voor de gemeente ook nog andere activiteiten uit waar in dit hoofdstuk niet nader op wordt ingegaan. Het betreft activiteiten als vergunningverlening, beoordeling van rapporten, juridische ondersteuning, regiobrede werkzaamheden, advisering en specifieke projecten.

4.2 Werkplannen DCMR

Zoals reeds eerder opgemerkt vindt uitvoering van het handhavingsbeleid door DCMR plaats volgens jaarlijks vast te stellen werkplannen. In deze jaarlijkse werkplannen worden de afspraken tussen de gemeente Krimpen aan den IJssel en de DCMR vastgelegd voor wat betreft de uitvoering van onder meer de bedrijfsgerichte milieuhandhavingstaken. In de plannen worden een aantal basiswerkzaamheden beschreven die de DCMR voor de gemeente uitvoert. Het gaat daarbij met name om bedrijfsgerichte milieutaken op het gebied van handhaving, vergunningverlening, RO-advisering en externe veiligheid. Verder worden in de werkplannen de belangrijkste landelijke (Nationaal milieubeleidsplan, Toekomstagenda

Milieu, Omgevingsvergunning, Modernisering Algemene Regels etc), regionale (Regionale handhavingstructuur, Toezicht op Maat etc.), provinciale (Beleidsplan Milieu en Water, Provinciale vergunningen etc.) gemeentelijke beleidslijnen beschreven waar de werkzaamheden van de DCMR uit voort vloeien. In de werkplannen is dus ook rekening gehouden met het gemeentelijk beleid zoals opgenomen in het Milieubeleidsplan 2003 – 2007, Duurzaamheidsvisie 2008 – 2011 (zie paragraaf 3.2) en Programmabegrotingen. De werkplannen worden ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad.

Werkplan 2007

Het werkplan 2007 bestond bijna louter uit wettelijke taken. De hoofdbestanddelen van het werkplan waren de clusters vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wet Milieubeheer. Uitbreiding en complexiteit van de wettelijke milieutaken vroegen steeds meer uren die de afgelopen jaren, bij gelijkblijvende totale formatieomvang onttrokken zijn aan het cluster projecten. Verder zijn de kosten van de DCMR in de jaren voor 2005 meer gestegen dan de door de gemeente toegepaste trendmatige aanpassing van de bijdrage in de gemeentelijke begroting. De uren-tekorten die hierdoor zijn ontstaan bij de clusters vergunningverlening en handhaving zijn ook gecompenseerd door uren over te hevelen uit de cluster projecten om de formatie voor de clusters vergunningverlening en handhaving op peil te houden. Door deze ontwikkelingen was in het werkplan 2007 nagenoeg geen ruimte meer aanwezig voor nuttige en 'leuke' projecten.

Met de kosten voor het uitvoeren van de werkplannen wordt rekening gehouden in de gemeentelijke begrotingen. Begrotingswijzigingen worden door DCMR ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd.

4.3 Uitvoering handhavingsactiviteiten 2007

In totaal bedroegen de begrote kosten volgens het werkplan 2007 voor de verschillende clusters⁴ waarbinnen de DCMR werkzaamheden uitvoert voor de gemeente Krimpen aan den IJssel € 356.200,-. De taakstelling van het werkplan 2007 werd binnen de daarvoor gestelde marge gerealiseerd. Alle geplande producten reguleren (vergunningen en meldingen) en toezicht (preventieve controles) werden geleverd. In totaal was er in 2007 sprake van een onderbesteding van de begroting (€ 330.660, i.c. 93% van de begroting). Dit is binnen de marge van 10% die in het kader van de systematiek van programmafinanciering voor de jaarlijkse afrekeningen geldt (zie onderstaand tekstkader). Er is in 2007 een bedrag van € 339.986,- in rekening gebracht. Het overschot ad € 9.326,- werd toegevoegd aan de bestemmingsreserve⁵ van de gemeente Krimpen aan den IJssel bij DCMR. Wel is in de Jaarstukken 2007 voor het programma 'Veiligheid' aangegeven dat het handhavingsarrangement voor de horeca nog niet gereed gekomen was.

Voor het cluster Handhaving werden er binnen de marge (zie onderstaand tekstkader) iets meer bedrijven preventief gecontroleerd dan was gepland. In verband met het beëindigen van de activiteiten was controle op op- en overslag bedrijven niet noodzakelijk. Opvallend was het grote aantal inventariserende controles. Dit heeft te maken met de in verband met de ontwikkeling van het EMK-terrein uitgevoerde extra controles ter plaatse. In 2007 was er geen aanleiding om processen-verbaal en dwangsommen op te leggen.

In 2007 zijn 85 preventieve controles en 61 repressieve controles uitgevoerd. Daarbij zijn 75 overtredingen geconstateerd. Ten aanzien van de verschillende type controles is in onderstaande tabel opgenomen hoe deze zijn verdeeld over de verschillende urgentieklassen en wat daarvan de kosten waren. Hieruit blijkt dat voor het cluster toezicht/handhaving de kosten in 2007 € 115.850,- bedroegen ten opzichte van € 110.650,- begroot.

Productieprognose handhaving gepland in 2007 o.b.v. urgentieklasse								
	1	2	3	4	Totaal begroot	Totaal gerealiseerd	Kosten begroot	Kosten gerealiseerd
Preventieve controles	11	15	28	11	65	85	€ 50.450,-	
Opleveringscontroles	1	3	4	1	9	4	€ 6.850	
Op- en overslag	0	0	0	4	4	0	€ 4.500,-	
Repressieve controles	10	10	15	10	45	61	€ 24.650,-	
Inventariserende controles	-	-	-	-	92	153	€ 16.000	
HH PV	-	-	-	-	2	0	€ 6.900,-	
HH Beschikkingen	-	-	-	-	1	0	€ 1.300,-	
Totaal							€ 110.650,-	€ 115.850,-

De eindafrekening werd gebaseerd op de afrekensystematiek (programmafinanciering) die in december 2003 door het Algemeen Bestuur van de DCMR is vastgesteld. Programmafinanciering houdt in dat het in het werkplan opgenomen programma wordt gerealiseerd tegen een vastgesteld budget (zie ook paragraaf 4.5). In het werkplan is een raming opgenomen van het aantal te realiseren producten per jaar. In het Milieuproductenplan (E-MPP) van de DCMR zijn voor de bedrijfsgebonden taken kengetallen en frequenties

⁴ Cluster reguleren (€ 96.850,-), cluster toezicht (€ 110.650,-), cluster Overig (€ 89.500,-), cluster Projecten (€ 46.950,-), overige begrotingsposten (€ 12.250,-).

⁵ De bestemmingsreserve is bedoeld om extra activiteiten en projecten van de DCMR in het daarop volgend jaar te kunnen bekostigen. De bestemmingsreserve had in 2007 een omvang van € 57.997,-.

voor controles en vergunningen opgenomen. Over een periode van vier jaar worden de aantallen gerealiseerd die het E-MPP stelt, tenzij andere afspraken gelden. Per jaar kunnen zich afwijkingen van E-MPP-aantallen voordoen.

Overeengekomen afwijkingspercentages en marges

Voor een cluster van producten is een afwijkingspercentage vastgesteld, waardoor een bandbreedte ontstaat voor het aantal te leveren producten per cluster per jaar. De mogelijkheid bestaat om binnen de vastgestelde bandbreedte tussen jaarprogramma's uit te ruilen. Het afwijkingspercentage is voor de producten waar dat mogelijk is, gesteld op 10 procent, met uitzondering van repressieve controles waar dat 25 procent is. De bandbreedte is gericht op het aantal te leveren producten maal kengetal maal uurtarief. Conform afgesproken wijziging is het mogelijk om binnen het jaarplan tussen de productgroepen te compenseren. In het geval er sprake is van uitruilen tussen jaarplannen of het compenseren binnen een jaarplan, vindt verrekening plaats op basis van kostprijs van de producten gebaseerd op kengetallen.

Indien de prestaties van een jaarplan niet volledig zijn verricht, binnen een marge van 10% blijven en er geen compenserende activiteiten zijn verricht, blijft het compenserende budget gereserveerd om de prestaties in het volgende jaar alsnog te verrichten. Indien er meer prestaties zijn verricht dan afgesproken, wordt in volgende jaren door middel van compensatie minder productie geleverd. Bij een verwachte overschrijding van de 10% marge op het totale programma, worden in een zo vroeg mogelijk stadium aanvullende afspraken met de gemeente gemaakt.

4.4 Uitvoering handhavingsactiviteiten 2008

Uitvoering handhavingstaken volgens MAP en Werkplan

Sinds 2008 stelt de DCMR op basis van het MAP jaarlijks een werkplan op (incl. financiële paragraaf) waarin de (wettelijke) handhavingstaken en vergunningverlening voor het komende jaar worden opgenomen. Het werkplan vormt een contract tussen de gemeente en DCMR voor de uitvoering van de werkzaamheden. Tussen gemeente en DCMR is daarmee sprake van een duidelijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie waarbij de gemeente voor een belangrijk deel steunt op de expertise en voorstellen van de DCMR. Het College besluit over het werkplan van de DCMR.

Naast de wettelijke taken vanuit het MAP kan de gemeente, zoals eerder aangegeven, in het werkplan eigen accenten aangeven (maatwerk) die onder meer via projecten uitgevoerd kunnen worden. Tijdens de interviews is aangegeven dat de laatste tijd duidelijk wordt dat voor vergunningverlening en handhaving meer uren nodig zijn om het adequaat niveau te borgen en dat de kosten hiervan stijgen als gevolg van de stijgende uurtarieven⁶ bij de DCMR. De raad van Krimpen wil echter geen hogere bijdrage leveren en stuurt op het vinden van oplossingen binnen het budget. Uiteindelijk zijn daarom voor projecten bestemde uren overgeheveld naar vergunningverlening- en handhavingstaken. De raad is hier via de begroting in gekend. Op termijn brengt de druk op de budgetten, volgens geïnterviewden, met zich mee dat het adequaat niveau van de bedrijfsgerichte milieutaken wellicht in gevaar zou kunnen komen wanneer de bijdrage niet wordt verhoogd. Vooralsnog is dit voor Krimpen aan den IJssel niet het geval. Wel zal er in 2010 naar verwachting bijna geen ruimte meer zijn voor het uitvoeren van projecten.

Gemeentelijke invulling maatwerkdeel MAP

Het MAP is meer dan in het verleden gericht op het leveren van maatwerk voor de gemeente. Hiertoe is het van belang dat de gemeente voor het flexibele deel van het MAP aangeeft welke maatwerk-wensen zij heeft. Tijdens de interviews is aangegeven dat het voor de gemeente momenteel lastig is invulling te geven

⁶ Tijdens de interviews is aangegeven dat DCMR de stijgende uurtarieven probeert te compenseren door efficiënter te werken (aanpassing van het kengetal).

aan het flexibel/maatwerk deel van het MAP door het vertrek van de accountmanager bij de gemeente (medio 2008⁷). De DCMR, die nu expliciet aan gemeenten eigen inbreng vraagt voor het maatwerkdeel, is voor het leveren van gemeentelijk maatwerk sterk afhankelijk van een goede gemeentelijke contactpersoon die de integraliteit kan waarborgen. De noodzaak voor een contactpersoon/accountmanager wordt groter naarmate DCMR meer taken, in het kader van bijvoorbeeld de Wabo, overneemt.

Tijdens de interviews is verder aangegeven dat afhankelijk van wat de wijze van samenwerking en afstemming tussen DCMR, TBK en de Veiligheidsregio in het kader van de Wabo precies van de gemeente vraagt, wordt nagegaan welke capaciteiten en kwaliteiten nodig zijn voor het invullen van de vacature van de gemeentelijk accountmanager. Daarbij is het tevens van belang na te gaan of het accent meer op de vergunningverlening of handhaving komt te liggen. De accountmanager (beleidsmedewerker B, 1 fte) zal in ieder geval ambtelijk verantwoordelijk zijn voor het formuleren, coördineren en monitoren van het milieubeleid, inclusief het maken van de afspraken en het onderhouden van de contacten met de DCMR (backoffice).

Gerealiseerde activiteiten – producten en financiële consequenties

In totaal bedroegen de begrote kosten voor de verschillende clusters⁸ waarbinnen de DCMR werkzaamheden uitvoert voor de gemeente Krimpen aan den IJssel in 2008 € 352.710,- (in de gemeentelijke begroting was rekening gehouden met een bijdrage van € 345.800,-. Een bedrag van € 6.910,- werd gehaald uit de bestemmingsreserve⁹ die bij de DCMR stond). Op een aantal onderdelen kunnen (relatief grote) verschillen worden geconstateerd tussen hetgeen was begroot in het werkplan 2008 en hetgeen is gerealiseerd. Zo is gebleken dat het product 'actualisatietoets meldingen' verweven zit in andere producten en dus niet afzonderlijk gerealiseerd is. Verder waren de administratieve controles¹⁰ niet als zodanig begroot, maar achteraf wel als product opgevoerd. Het aantal inventariserende controles is hoger uitgekomen dan gepland als gevolg van het achterblijven van het aantal meldingen. Verder blijkt dat de contactmomenten/contactcontroles¹¹ duurder zijn dan oorspronkelijk was begroot. De reden is dat bij het begroten van deze controles was uitgegaan van een gemiddeld kengetal van 4 uur. Conform afspraken vindt afrekening echter plaats op basis van het bij het gerealiseerde product behorende kengetal, zijnde 5 uur voor een categorie 1 en 7 uur voor een categorie 2 bedrijf.

Producten vast deel MAP 2008				
<i>Cluster beheersniveau</i>	<i>Aantal producten begroot</i>	<i>Aantal producten gerealiseerd</i>	<i>Kosten begroot</i>	<i>Kosten gerealiseerd</i>
Vergunningen	1	3	€ 9.700,-	€ 14.608,-

⁷ De vacature wordt nu tijdelijk als volgt ingevuld: de administratief-juridische begeleiding van de vergunningverlening en handhaving is in handen van het 'omgevingsloket' (onderdeel afdeling Ruimte). Juridische ondersteuning wordt daarbij zonnig verzorgd door een extern ingehuurde juridisch medewerker (0,5 fte). Ook het (integrale) handhavingsbeleid wordt door deze juridisch medewerker geformuleerd.

⁸ Cluster beheersniveau (€ 166.800,-), cluster milieudoelen (€ 78.400,-), cluster overleg en advisering (€ 22.900,-), cluster Projecten (€ 72.150,-), overige begrotingsposten (€ 12.460,-).

⁹ Deze reserve wordt gebruikt voor extra inzet en projecten ten behoeve van het werkplan voor het daarop volgend jaar.

¹⁰ Een administratieve controle is een controle aan de hand van een telefonisch gesprek, een binnengekomen verslag en/of rapportage. Er vindt geen bedrijfsbezoek plaats, er wordt wel een verslag aangemaakt.

¹¹ De contactmomenten bestaan uit preventieve of inventariserende controles in het kader van een milieudoel dan wel project.

Meldingen o.g.v. art. 19 Wm	0	1	0	€ 2.992,-
Actualisatietoets vergunningen	1	2	€ 850,-	€ 1.760,-
Jaarlijkse controle klasse 4 en 5	12	12	€ 13.700,-	€ 15.224,-
Meldingen	31	30	€ 39.050,-	€ 36.960,-
Actualisatietoets meldingen	31	0	€ 13.650,-	0
Inventarisatie (type A)/inventariserende controles	26	56	€ 4.550,-	€ 9.856,-
Klachtenbehandeling/voorvalonderzoek	22	16	€ 13.550,-	€ 9.856,-
Contactmoment/contactcontrole (type C en B)	50	50	€ 17.600,-	€ 27.280,-
Categorie 3 controles (type C en B)	28	27	€ 24.650,-	€ 25.432,-
Administratieve controles	0	41	0	€ 7.216,-
Voorvalcontrole/repressieve controles	37	43	€ 19.800,-	€ 24.200,-
Processen-verbaal	2	2	€ 7.050,-	€ 7.040,-
Dwangsommen	2	0	€ 2.650,-	0
Bijdrage cluster beheersniveau			€ 166.800	€ 182.424,-

Het flexibele deel van het MAP bestond uit een raming van projecten voor het milieudoel geluid, energie en maatwerkvoorschriften. Verantwoording hiervan vindt plaats in de periodieke voortgangsrapportage van het werkplan op basis van gerealiseerde producten en geschreven uren.

Producten flexibel deel MAP 2008				
Cluster flexibele inzet adequaat niveau	Aantal uren begroot	Aantal uren gerealiseerd	Kosten begroot	Kosten gerealiseerd
Maatwerkvoorschriften inventariseren	270	80	€ 23.750,-	€ 7.065,-
Thema energie	200	147	€ 17.600,-	€ 12.937,-
Thema geluid	145	87	€ 12.750,-	€ 7.686,-
Overige thema's	276	67	€ 24.300	€ 5.867
Bijdrage cluster flexibel	891	381	€ 78.400	€ 33.555,-

Uit bovenstaande tabel wordt duidelijk dat het aantal gerealiseerde uren voor het inventariseren van de maatwerkvoorschriften aanzienlijk minder is dan begroot. Dit kan worden verklaard uit het feit dat het project Maatwerkvoorschriften met een half jaar vertraging is gestart waardoor het aantal uren minder is dan begroot.

Ten behoeve van het MAP is voor het thema 'Energie' de volgende operationele doelstelling geformuleerd: 'Uiterlijk 2012 voldoen alle energierelevante bedrijven aan de stand der techniek m.b.t. energiebesparing'. Dit betekent dat bij de bedrijven van de categorie groot- en middenverbruikers alle energiebesparingsmaatregelen met een terugverdientijd van 5 jaar of minder worden uitgevoerd. Voor de aanpak vanaf 2008 betekende dit dat:

1. de omvang van energierelevante bedrijven wordt geïnventariseerd,
2. de energierelevante bedrijven in doelgroepen/branches worden onderverdeeld,
3. de bedrijven in doelgroepen systematisch op energieprestatie worden beoordeeld en daarbij ingedeeld worden in koploper of achterblijver,
4. een uniforme aanpak wordt ontwikkeld om de doelgroepen te stimuleren, te monitoren en zo nodig verplichtingen op te leggen.

In 2008 zijn twee sectoren in de 2e en 3e verslagperiode doorgelicht: de supermarkten en een deel van de instellingen voor voortgezet onderwijs (afronding project voortgezet onderwijs in eerste verslagperiode van 2009). Tevens is een start gemaakt met de zorgsector.

Ten behoeve van het MAP zijn voor het milieuaspect 'geluid' de volgende strategische doelstellingen geformuleerd: 'Vermindering geluidhinder, leidend tot: a), minder klachten, b), minder gehinderden en c) bedrijven en (gezoneerde) industrieterreinen voldoen aan de geldende normen'. In 2008 is op een aantal manieren ingezet op het thema geluid. Zo is het toezicht op horecaondernemingen geïntensiveerd. Aan de ene kant is repressief toezicht uitgevoerd in de vorm van horeca-meetronden. Aan de andere kant is geprobeerd nieuwe overlastsituaties te voorkomen door al bij de vestiging van nieuwe bedrijven de akoestische situatie te beoordelen en waar nodig maatwerkvoorschriften op te leggen. Voor de intensivering van het toezicht op overige overlastveroorzakers is een nieuwe werkwijze ontwikkeld. Verder wordt ten behoeve van de gebiedsgerichte aanpak aansluiting gezocht bij de modelverordening die door de VNG is ontwikkeld. Ook is een methodiek ontwikkeld om de akoestische relevantie van meldingsplichtige bedrijven te bepalen. Deze methodiek wordt sinds de zomer van 2008 toegepast.

Volgens geïnterviewden heeft uitvoering van de milieuhandhavingstaken door de DCMR naar tevredenheid van de gemeente plaatsgevonden. Grote overschrijdingen (die niet gedekt konden worden uit de bestemmingsreserve) hebben zich tot dusver niet voorgedaan. Binnen de begroting wordt soms wel met de inzet van uren geschoven. Dit wordt verantwoord in de voortgangs- en eindrapportages.

Onduidelijkheid over begroting 2009 en tarieven DCMR

In het B&W advies van 11 september 2008, onderwerp: 'Begroting DCMR' is opgenomen dat B&W op 17 juni 2008 heeft besloten de gemeenteraad voor te stellen niet akkoord te gaan met de begroting 2009 van de DCMR omdat de grondslag waarop de begroting 2009 is opgesteld niet klopt. Hierover is uitvoerig overleg gevoerd met de DCMR met als resultaat dat nu overeenstemming is bereikt en het totaalbedrag van de inwonersbijdrage voor Krimpen aan den IJssel conform de gemeentelijke berekening € 353.096,- gaat bedragen. Tijdens de interviews is aangegeven dat sprake was van een administratieve vergissing bij het door DCMR opstellen van de begroting voor 2009 (niet uitgegaan was van de lagere bijdrage van de gemeente Krimpen aan den IJssel die in het werkplan wel goed was opgenomen).

Verder werd bij het opstellen van het werkplan 2009 duidelijk dat de DCMR reeds enige jaren met te lage tarieven rekende wat leidde tot tekorten (uren maal tarief kwam niet uit tegen de kosten). Hierdoor was een correctie nodig. De gemeente Krimpen aan den IJssel heeft in dit kader aangegeven niet in te stemmen met het leveren van een hogere bijdragen. In plaats daarvan heeft zij DCMR gevraagd de inzet van het aantal uren aan te passen (passend bij de eerder afgesproken bijdragen). Daarbij heeft de gemeente aangegeven dat minder uren ingezet moesten worden op het onderdeel projecten. De vermindering van het aantal uren is daardoor niet ten koste gegaan van de inzet op de wettelijke vergunningverlenings- en handhavingstaken. Tijdens de interviews is aangegeven dat verwacht wordt dat in de toekomst voor het kunnen waarborgen van een volgens de wet- en regelgeving adequate vergunningverlening en handhaving, onder meer door de komst van de omgevingsvergunning en een stijging van de door de DCMR gehanteerde tarieven, de gemeentelijke bijdrage op termijn omhoog moet.

4.5 Wijziging in financieringsstructuur

De afrekeningsystematiek die de DCMR sinds december 2003 hanteerde was de programmafinanciering (vastgesteld door Algemeen Bestuur DCMR). Programmafinanciering houdt in dat het in het werkplan opgenomen programma wordt gerealiseerd tegen een vastgesteld budget. Hierdoor was het voor de DCMR eenvoudiger om binnen de begroting te schuiven met uren binnen de daarvoor door de gemeente vastgestelde uitgangspunten. Via de voortgangsrapportages werd de gemeente hierover geïnformeerd. De gehanteerde afrekeningsystematiek is begin 2009 geëvalueerd op basis waarvan de DCMR voorstelt over te gaan tot een afrekening op basis van werkelijk bestede uren. Deze keuze is ingegeven door de ervaring van DCMR dat wanneer te veel vanuit producten wordt gestuurd de inhoud ondergeschikt raakt. Het voorstel is

om te werken met werkelijk bestede uren en deze ter verantwoording te koppelen aan kengetallen. Dit voorstel wordt op korte termijn met de gemeenten besproken.

4.6 Besluiten over afhandeling overtredingen

De DCMR heeft geen mandaat om in geval van geconstateerde overtredingen een handhavingstraject in te zetten (bestuursdwang, last onder dwangsom e.d.). Besluiten over afhandeling van overtredingen worden door de gemeente zelf genomen. Het voortraject van aanschrijving van bedrijven ligt wel bij de DCMR. Wanneer op basis hiervan de overtreding niet wordt opgeheven stelt de DCMR een advies (concept besluit) op voor de gemeente om tot een dwangsom of bestuursdwang over te gaan. Het College volgt dit advies vrijwel altijd op. De politiek – bestuurlijke afweging in dit kader blijft bij de gemeente om een bepaalde integraliteit en afstemming met eventuele andere activiteiten richting bedrijven te kunnen waarborgen. Opgemerkt wordt dat dergelijke handhavingstrajecten zeer beperkt nodig zijn binnen de gemeente (zie ook tabel 'Producten vast deel MAP 2008' in paragraaf 4.4).

4.7 Klachten en meldingen

Rapportage over klachten en aantal klachten

Bewoners en bedrijven kunnen klachten melden bij de DCMR Milieudienst Rijnmond. Door de DCMR wordt jaarlijks een rapport 'Milieumeldingen in Rijnmond' opgesteld. Het verslag geeft, naast een systematisch overzicht van de meldingen ook informatie over de veroorzakers en een analyse van ontwikkelingen in het aantal meldingen. Het verslag gaat slechts kort in op andere activiteiten van de Meldkamer, zoals het behandelen van alle bedrijfs- en incidentmeldingen. Het verslag gaat niet in op andere kerntaken van de DCMR zoals vergunningverlening en handhaving en presenteert geen individuele klachten. De meldkamer van de DCMR behandelt verder geen klachten over particulieren, bouwen of slopen van panden, huisvuil of vervuiling van sloten en singels. Deze klachten worden doorverwezen naar gemeente, politie of waterkwaliteitsbeheerder. Zij zijn dus ook niet opgenomen in het verslag. Het verslag beschrijft wel, indien van toepassing, de acties die naar aanleiding van meldingen zijn genomen.

Uit de rapporten 'Milieumeldingen in Rijnmond' van de jaren 2007 en 2008, blijkt het volgende aantal meldingen rond de verschillende aspecten:

Aantal meldingen binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel					
	Stank	Lawaai	Stof	Overig	Totaal
2006	29	55	1	4	89
2007	28	41	2	11	82
2008	22	73	8	7	110

Het Rijnmond gebied kent sinds 2003 een stijging van lawaaimeldingen. Ook in Krimpen aan den IJssel is het aantal lawaaimeldingen in 2008 toegenomen. De stijging komt vooral door de toename van lawaaimeldingen over horeca. De publiciteit rond de aanpak van horecalawaai en de registratie van meldingen van horecalawaai bij de Meldkamer van de DCMR in plaats van bij de politie, heeft mede geleid tot een toename van het aantal geregistreerde meldingen over horecalawaai. Van alle horeca gerelateerde overlastmeldingen vormt geluidsoverlast in de vorm van muziekgeluid het grootste aandeel.

Uit het Milieumeldingenverslag 2008 van de DCMR wordt verder duidelijk dat het aantal klachten in de gemeente Krimpen aan den IJssel in 2008 is toegenomen t.o.v. 2007, zoals ook in omliggende gemeenten, maar dat Krimpen nog steeds het minste aantal meldingen per 1000 inwoners kent van alle gemeenten die zijn aangesloten bij DCMR.

Klachtenprocedure DCMR

Klachten over bedrijven kunnen worden gemeld bij een meldkamer. De meldkamer registreert 24 uur per dag alle binnengekomen klachten. Klachten die tijdens kantooruren binnenkomen, worden doorgegeven aan het betreffende bureau handhaving dat direct actie onderneemt. Bij klachten die buiten kantooruren binnenkomen, wordt door de meldkamer direct actie ondernomen als het een klachtengolf betreft of als het bedrijf op een speciale aandachtslijst is geplaatst (Werkplan 2007). De klachtenafhandelingsprocedure van de meldkamer bij DCMR is in onderstaand tekstkader verder beschreven.

Klachtenafhandelingsprocedure Meldkamer DCMR

Wanneer een klacht bij de Meldkamer van de DCMR binnenkomt wordt deze allereerst geregistreerd in een databestand waarin alle klachten staan, geordend naar bijvoorbeeld aard, klager of oorzaak. De indiener van de klacht krijgt zomogelijk direct informatie over de oorzaak van de klacht. Vervolgens gaat de buitendienst van de meldkamer (de uitrukdienst) onderzoeken of bij de klacht een veroorzaker gevonden kan worden. Als de oorzaak gevonden is, probeert de DCMR samen met het betreffende bedrijf maatregelen te treffen zodat de overlast stopt. De bevindingen van de uitrukdienst zijn vervolgens het basismateriaal waarmee de inspecteurs van de DCMR aan de slag gaan om te kijken of het voorval te verwijten is aan het bedrijf.

DCMR acht het verder belangrijk om een melder te laten weten wat er uiteindelijk met de melding is gedaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen gebeurtenissen met veel meldingen en individuele meldingen. Bij individuele meldingen, zowel telefonisch als digitaal, nemen medewerkers van de DCMR doorgaans contact op met degene die de melding heeft gedaan. Vaak is dat ook nodig om de melding op te lossen. Bij gebeurtenissen met veel meldingen (meer dan 25) informeert de DCMR via haar website en in lokale media over de oorzaak en de gevolgen van een voorval. Zij stuurt periodiek een persbericht met de belangrijke voorvallen, de acties van de DCMR en de maatregelen van de betrokken bedrijven om overlast te voorkomen.

Naast het terugkoppelen van informatie naar melders neemt de DCMR ook deel aan discussiebijeenkomsten met bewoners, zoals die van het Regionale Platform Hinder en Veiligheid, de Klankbordgroep Samen Veilig Werken en Wonen (Rozenburg) en de burenrraad van Shell Pernis. In Westvoorne, Hoek van Holland en Vlaardingen zijn vergelijkbare lokale platforms opgezet. Tijdens deze bijeenkomsten praten bewoners met bedrijven en overheden over hinder en gevoelens van onveiligheid door industriële activiteiten en over maatregelen om de overlast te voorkomen. Onduidelijk is of dergelijke discussiebijeenkomst ook in de gemeente Krimpen aan den IJssel worden georganiseerd.

Bron: internetsite DCMR

Informatie over de wijze van klachtenafhandeling krijgt de gemeente via het maandelijks Lokaal Milieuoverleg. Daarin informeert de coördinator handhaving van de DCMR de accountmanager/contactpersoon van de gemeente over welke milieuklachten ten aanzien van bedrijven zijn binnengekomen en op welke wijze deze zijn afgehandeld. Daarbij wordt ingegaan op zowel de afhandeling van terechte klachten (waarbij sprake is van een overtreding van de voorschriften) als niet terechte klachten. Wanneer DCMR op basis van klachten constateert dat sprake is van een overtreding van de voorschriften door een bedrijf dan wordt het bedrijf via een brief aangeschreven. Een kopie van de brief gaat ook naar de contactpersoon binnen de gemeente. Daarnaast wordt de gemeente via trimesterrapportages geïnformeerd over welke klachten zijn gemeld en hoe deze zijn afgehandeld c.q. welk traject is gestart en wordt hierover gesproken in de bestuurlijke overleggen met de gemeente. Verder worden melders van klachten door de DCMR gebeld om aan te geven hoe de klacht wordt afgehandeld. Wanneer sprake is van een klachtengolf (meerdere meldingen van dezelfde klacht) dan worden melders via de website over de klachtenafhandeling geïnformeerd.

Bekendheid melden klachten

Veel inwoners van Rijnmond weten dat ze met milieumeldingen bij de DCMR terecht kunnen. Uit het laatste Milieubelevingsonderzoek bleek dat de bekendheid met de milieumeldingentelefoon in Rijnmond gestegen was van 75% in 2003 naar 79% in 2005 (Milieumeldingenverslag 2008). Ook tijdens de interviews met medewerkers van de gemeente en met buurtverenigingen is aangegeven dat burgers binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel breed bekend lijken te zijn met het feit dat klachten ingediend moeten worden bij de DCMR. De laatste jaren heeft de gemeente geen afzonderlijke inspanningen hoeven verrichten om bij burgers bekend te maken dat klachten bij de DCMR moeten worden ingediend.

Op de internetsite van de gemeente staat aangegeven dat klachten over geurhinder, geluidsoverlast etc. veroorzaakt door bedrijven dag en nacht bij de Meldkamer van de DCMR gemeld kunnen worden (telefoonnummer DCMR staat vermeld). Verder staat op de site, onder het werkveld Natuur en Milieu, dat bedrijven voor algemene vragen over milieuregels, en specifiek het Activiteitenbesluit, terecht kunnen bij de DCMR Helpdesk Milieuregels Bedrijven (telefoonnummer en internetpagina DCMR zijn genoemd).

4.8 Kwaliteitszorg

De DCMR heeft in 2006 het NEN-EN-ISO 9001:2000 certificaat behaald. De certificering geldt voor de primaire processen vergunningverlening en handhaving. De certificering is toegekend door BSI Management Systems B.V. Het voeren van een gecertificeerd Kwaliteitsmanagement Systeem (KMS) houdt in dat de DCMR bepaalde minimale kwaliteitseisen garandeert en ook regelmatig toetst of aan die eisen wordt voldaan. Hiertoe zijn zogenaamde KPI's (Kritieke Prestatie Indicatoren) in het leven geroepen. Middels deze indicatoren wordt het realiseren van de kwaliteitsdoelen gecontroleerd en worden de werkzaamheden zonodig bijgestuurd. In de jaarverslagen wordt over de kwaliteitsprestaties gerapporteerd. De goede werking van het KMS wordt verder gecontroleerd door het uitvoeren van in- en externe audits. De DCMR heeft daartoe een aantal mensen opgeleid tot auditor die drie keer per jaar een interne audit uitvoeren op de primaire processen. Ook wordt door BSI minimaal één keer per jaar een externe audit worden uitgevoerd (om te bepalen of DCMR het certificaat mag behouden) (Werkplan 2007).

In 2007 heeft de DCMR middels de zogenaamde KPI's de kwaliteitsdoelen gecontroleerd en de werkzaamheden zonodig bijgestuurd. Voor het cluster toezicht zijn middels deze indicatoren de doorlooptijden (wettelijk of afgesproken) beoordeeld. Duidelijk wordt dat de doelstelling om 80% van de totale toezichtproductie binnen de gestelde termijn af te ronden, gedurende 2007 niet is gehaald.

Toezicht 2007: % handhavingproducten binnen gestelde termijn

Norm: ca. 80% met een marge van ca. 5%

Gerealiseerd: 41%

Uitsplitsing:

- % preventieve controles binnen termijn (10/15 dgn): 78%
- % repressieve controles binnen termijn (10/15 dgn): 67%
- % inventariserende controles binnen termijn (10/15 dgn): 12%

Tijdens de interviews is aangegeven dat DCMR de afgelopen jaren niet altijd de vastgestelde KPI's (ISO-certificering) heeft gehaald. Dit heeft binnen de gemeente Krimpen aan den IJssel niet tot problemen geleid. Inmiddels is binnen de afdeling handhaving en toezicht van DCMR een verbeteringslag gemaakt door onder meer de werkprocessen anders in te richten. De gestelde KPI's worden hier nu gerealiseerd. Voor vergunningverlening zal nog een verbeteringslag gemaakt moeten worden (de laatste tijd hebben een aantal vergunningverleners de DCMR verlaten).

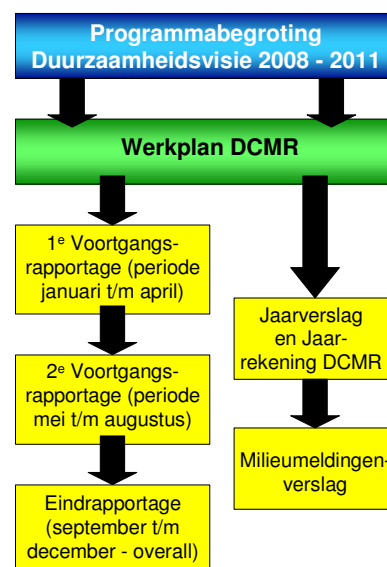
5 INFORMATIEVOORZIENING

5.1 Inleiding

Om grip te houden op het milieuhandhavingsactiviteiten van de DCMR is het van belang dat de gemeente hierover periodiek geïnformeerd wordt. Voor het op een goede wijze kunnen invullen van haar kaderstellende en controlerende rol is het van belang dat de raad tijdig, juist en volledig wordt geïnformeerd. Een goede informatievoorziening richting de raad maakt het mogelijk om tijdig tot eventuele bijsturing van het beleid te komen. Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop college en raad van informatie over het handhavingbeleid worden voorzien en op basis van welke informatie besluiten worden genomen.

5.2 Informatievoorziening DCMR - Gemeente

Zoals eerder aangegeven wordt ieder jaar door DCMR een Werkplan opgesteld waarin de bedrijfsgerichte werkzaamheden en producten voor het komende jaar worden gepland. Het Werkplan houdt daarbij rekening met het gemeentelijk beleid en haar ambities en doelen zoals nu verwoord in de Programmabegroting en de Duurzaamheidsvisie. Tussen DCMR en de gemeente Krimpen aan den IJssel is afgesproken om driemaal per jaar over de voortgang van de uitvoering van de bedrijfsgerichte taken te rapporteren. Dit gebeurt via een eerste Voortgangsrapportage die de periode januari tot en met april omvat, een tweede Voortgangsrapportage voor de periode mei tot en met augustus en een Eindrapportage voor de periode september tot en met december. In de Eindrapportage wordt ook teruggekeken over het hele afgelopen jaar en verbindt conclusies aan de werkzaamheden die in de periode januari tot en met december voor de gemeente Krimpen aan den IJssel zijn uitgevoerd. Met de eindrapportage wordt ook een jaarrapportage Milieudoelen aangeboden (opgenomen in de eindrapportage) waarin verslag wordt gedaan van de voortgang van strategische en de operationele milieudoelen.



Het Werkplan, de Voortgangsrapportages¹² en de Eindrapportages betreffen rapportages die specifiek gericht zijn op de situatie in de gemeente Krimpen aan den IJssel. Daarnaast zijn er het Jaarverslag – Jaarrekening¹³ en het Milieumeldingenverslag van de DCMR. Hier wordt informatie gegeven over de situatie binnen alle gemeenten van de gemeenschappelijke regeling, waarin ook een uitsplitsing, op een wat hoger abstractieniveau, voor de afzonderlijke gemeenten is opgenomen.

¹² Tijdens de interviews is aangegeven dat in regionaal verband nadere afspraken zijn gemaakt over de omvang en inhoud van de voortgangsrapportages. Afgesproken is de twee voortgangsrapportages met name kwantitatief in te steken met een kwalitatieve toelichting bij grote afwijkingen. De eindrapportage bevat de kwantitatieve gegevens met daarnaast een uitgebreidere kwalitatieve toelichting over de uitgevoerde werkzaamheden in het afgelopen jaar.

¹³ Het betreft het jaarverslag zijnde de programmaverantwoording en de paragrafen en de jaarrekening zijnde de programmarekening en de balans alsmede de toelichting op beide onderdelen.

Naast de voortgangsrapportages vindt 3 à 4 keer per jaar bestuurlijke overleg plaats tussen de gemeente en DCMR. Tijdens deze overleggen worden de voortgang (op basis van de voortgangsrapportages), eventuele knelpunten en ontwikkelingen in de uitvoering van de bedrijfsgerichte milieutaken (mede in relatie tot de begroting) besproken en worden hierover waneer nodig aanvullende afspraken gemaakt. Daarnaast is er het Lokaal Milieu Overleg dat ca. 6 keer per jaar plaatsvindt. De frequentie van dit overleg is deels afhankelijk van de aanwezigheid van onderwerpen ter afstemming tussen DCMR, gemeente, brandweer en politie.

5.3 Verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en raad

Uitgangspunt voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en raad is dat de raad het financieel- en beleidsmatig kader scheidt waarbinnen het college zorg draagt voor de uitvoering van de handhavingstaken. Belangrijke kaders die in het kader van het handhavingsbeleid door de raad zijn vastgelegd betreffen de gemeentelijke Programmabegroting en de Duurzaamheidsvisie en het regionaal beleid van de DCMR waaraan de raad zich heeft geconformeerd in het kader van de gemeenschappelijke regeling (o.m. MAP, Nota Toezicht 2007). Binnen deze kaders is het college verantwoordelijk voor de uitvoering van de milieuhandhaving. Het college besluit dan ook over de Werkplannen en over de inzet van handhavingstrajecten. De verantwoordingsrapportages van de DCMR worden door het college bekeken en ter kennisgeving aan de raad verstuurd. De jaarstukken en begrotingen in het kader van de Gemeenschappelijke Regeling worden ter goedkeuring aan de raad aangeboden evenals de jaarlijkse begroting voor het werkplan van DCMR.

De afgelopen jaren zijn, volgens geïnterviewden, door de raad weinig kritische vragen gesteld ten aanzien van de milieuhandhaving of ten aanzien van de uitvoering daarvan door de DCMR. De uitvoering verloopt goed en binnen begroting en daarmee toont de raad veel vertrouwen in de DCMR.

6 VOORBEREIDING OP LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN

6.1 Inleiding

Binnen het taakveld van de vergunningverlening en handhaving spelen momenteel verschillende ingrijpende beleidsontwikkelingen. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Activiteitenbesluit, Regionale omgevingsdiensten, het landelijke toezichtsprotocol, frontoffices, digitale loketten, veranderend strafrecht, etc. het heeft allemaal invloed op de rol, inhoud en de organisatie van vergunningverlening, toezicht en handhaving. In het kader van dit rekenkameronderzoek naar de bedrijfsgerichte milieuhandhavingstaken zijn de ontwikkelingen ten aanzien van de Wabo en de Omgevingsdiensten het meest interessant. In dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan, waarbij is aangegeven op welke wijze de gemeente hier nu op anticipeert.

6.2 De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

De Wabo brengt 25 vergunningstelsels samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen, die opgaan in één vergunning, de zogenaamde Omgevingsvergunning. Burgers en ondernemers hebben dan nog maar te maken met één loket, met één aanvraag, één procedure, één bevoegd gezag en één bezwaar- en beroepsprocedure. Met de komst van de Wabo (2010) is uitgesproken dat de uitvoering van alle aspecten die onder de Wabo vallen, moeten voldoen aan dezelfde set van kwaliteitseisen. Deze brede set van kwaliteitseisen is opgenomen in het Besluit omgevingsrecht (BOR), een uitvoeringsbesluit van de Wabo.

6.3 Regionale Omgevingsdiensten

Er is momenteel een landelijke discussie gaande over de vorming van omgevingsdiensten. De achterliggende reden is dat de landelijke politiek er niet van overtuigd is dat gemeenten en provincies de juiste schaalgrootte hebben die nodig is voor een adequate uitvoering van toezicht en handhaving. De omgevingsdiensten zouden belast moeten worden met de vergunningverlening, handhaving en toezicht. Gemeenten zouden hun 'complexe' milieutaken onder brengen bij deze diensten en de provincies zouden al hun milieu- en overige Vrom-taken overhevelen naar de nieuwe uitvoeringsorganisaties. De uitkomsten van deze landelijke discussie staan nog allerminst vast.

6.4 Wabo en Omgevingsdiensten in Krimpen aan den IJssel

De landelijke ontwikkelingen en discussies met betrekking tot de Wabo en de inrichting van Uitvoeringsdiensten leiden ertoe dat de gemeente Krimpen aan den IJssel de inrichting en organisatie van de milieuhandhaving opnieuw bekijkt.

In maart 2008 is de Intentieverklaring Wabo opgesteld. Met ondertekening van de Intentieverklaring spreken de provincie Zuid-Holland en de gemeenten zich uit over de intentie voor samenwerking in het kader van de Wabo. Op basis van de intentieverklaring willen de partijen samenwerkingsafspraken maken met betrekking tot de onderdelen loket, vergunningverlening, handhaving en bezwaar- en beroepsprocedures (brief provincie Zuid-Holland, 4 maart 2008, kenmerk: PZH-2008-86107). De intentieverklaring is door de gemeente Krimpen aan den IJssel op 25 maart 2008 ondertekend (Intentieverklaring Wabo, definitieve versie).

Verder ontwikkeld de gemeente momenteel een gemeentelijk handhavingbeleidsplan waarbij de uitgangspunten van de Wabo als basis dienen. Dit plan is er op gericht in het kader van de Wabo de gemeentelijke kaders en uitgangspunten voor het vergunningverlenings- en handhavingsbeleid vast te leggen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de uitgangspunten die hiervoor door het ministerie van VROM zijn ontwikkeld en zijn opgenomen in het Besluit Omgevingsrecht. Via onder meer risicoanalyses en prioriteitstellingen worden de kaders voor de uitvoering van toezicht en handhaving bepaald.

In het plan bepaalt de gemeente hoe de verschillende back-offices van de gemeente, zoals de DCMR, het Technisch Bureau Krimpenerwaard (TBK) en de brandweer, in het kader van de omgevingsvergunning moeten gaan samenwerken. Het plan wordt met de verschillende partijen, waaronder TBK en DCMR, besproken. Op basis van de in het plan benoemde gemeentelijke kaders en uitgangspunten zal de DCMR het plan op onderdelen nader beleidsmatig uitwerken (via beleidsvoorstellen) en hieraan uiteindelijk uitvoering geven. Voor wat betreft het onderdeel milieu zal de DCMR in het kader van de omgevingsvergunning de back-office gaan vormen. Daar zullen ook alle complexe inrichtingen behandeld worden. Er leven gedachten om voor met name te noemen bedrijven de front-office¹⁴ in het kader van de Wabo onder te brengen bij de DCMR. Voorts wordt onderzocht wat de DCMR voor de gemeente kan betekenen in de trits vergunningverlening, toezicht en handhaving voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen.

De werkzaamheden ter voorbereiding op de Wabo kunnen leiden tot een eenmalige overschrijding van de begroting. Dit zal verder besproken moeten worden in de gemeenteraad. Momenteel zijn deze werkzaamheden nog niet in de begroting voorzien.

¹⁴ De gemeente overweegt om eventueel om ook de frontoffice van de omgevingsvergunning bij DCMR te plaatsen. DCMR zal dan voor (of zelfs *in*) Krimpen aan den IJssel de handhavingsactiviteiten en vergunningverlening afstemmen met onderdelen als bouwtoezicht (TBK) en de brandweer.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek was enerzijds inzicht verkrijgen in de vormgeving, organisatie en uitvoering van het milieuhandhavingbeleid van de gemeente en de informatievoorziening hierover naar de raad en anderzijds inzicht verkrijgen in de bekendheid van burgers en bedrijven met de verweermogelijkheden en de milieuwetgeving. In het licht van deze doelstelling stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. Op welke wijze heeft de gemeente beleidsmatig vorm gegeven aan haar milieuhandhavingbeleid (in welke mate is het beleidskader smart geformuleerd)?
2. Welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de handhaving van de milieuwetgeving tussen de gemeente en DCMR (en eventueel andere externe partners) en welke verantwoordelijkheidsverdeling is hierbij overeengekomen?
3. Op welke wijze wordt in de praktijk uitvoering gegeven aan de gemaakte afspraken (o.m. de milieucontroles) en hoe effectief is dit?
4. In hoeverre zijn belanghebbenden geïnformeerd over en bekend met de mogelijkheden tot verweer binnen de milieuwetgeving?
5. Van welke informatie wordt de raad voorzien ten aanzien van de uitvoering van de milieuwethandhaving (rapportage) en biedt dit voldoende mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen en hoe geeft de raad daar vervolgens invulling aan (onder meer tijdig bij te sturen)?

In dit hoofdstuk zijn, in het licht van de genoemde doelstelling en onderzoeksvragen en op basis van de feitelijke bevindingen uit het onderzoek, zoals verwoord in de voorgaande hoofdstukken, de conclusies en aanbevelingen beschreven. Het betreft hier de, in de ogen van de rekenkamercommissie, belangrijkste conclusies en aanbevelingen die de gemeente verder kunnen helpen in het opzetten en verder ontwikkelen van het milieuhandhavingbeleid in het licht van nieuwe ontwikkelingen.

7.2 Conclusies en aanbevelingen

Voordat wordt ingegaan op de verschillende deelconclusies kan in algemene zin worden geconcludeerd dat de bedrijfsgerichte milieuhandhavingactiviteiten van de gemeente Krimpen aan den IJssel goed op orde zijn. De uitvoering, via de gemeenschappelijke regeling, van de handhavingstaken door de DCMR verloopt naar tevredenheid van zowel gemeente als DCMR. De gemeente vertrouwt daarbij op de expertise van de DCMR. De DCMR voert haar werk goed en professioneel uit, zoals ook de VROM-inspectie regelmatig constateert. In het licht van nieuwe landelijke ontwikkelingen en stijgende uurtarieven bij de DCMR moet de gemeente er wel voor waken dat door de toenemende financiële druk het adequate niveau van handhaving niet in het geding gaat komen.

DCMR ontwikkelt handhavingbeleid en bepaalt handhavingssystematiek voor de regio

Geconcludeerd wordt dat voor de ontwikkeling van het handhavingbeleid en voor het bepalen van de handhavingssystematiek de lead bij de DCMR ligt. De DCMR maakt op basis van haar kennis en expertise voorstellen conform wet- en regelgeving die met de verschillende gemeenten worden besproken. Op basis hiervan zijn onder meer de Nota Toezicht en het Milieu Activiteiten Programma (MAP) opgesteld die zijn besproken in de verschillende gemeenteraden en die uiteindelijk door het algemeen bestuur zijn vastgesteld. Ook de gemeente Krimpen aan den IJssel heeft zich daarmee aan het handhavingbeleid en de handhavingssystematiek van het MAP geconformeerd. Binnen deze kaders is er echter ruimte voor maatwerk per gemeente. In het geval van de gemeente Krimpen aan den IJssel wordt door de DCMR dan

ook rekening gehouden met de uitgangspunten zoals door de raad vastgesteld in de Duurzaamheidsvisie 2008 – 2011, het Luchtkwaliteitsplan, de Energiebeleidsnotitie en in de Programmabegrotingen.

Aanbeveling

Aanbevolen wordt goed gebruik te blijven maken van de kennis en expertise van de DCMR voor het vormgeven van het regionaal handhavingsbeleid en het opzetten van een passende handhavingssystematiek.

Gemeentelijke invulling flexibel deel MAP lastig door vertrek accountmanager

De MAP systematiek is er onder meer op gericht om via de werkplannen maatwerk aan gemeenten te kunnen leveren. In het flexibele deel van het MAP is het mogelijk in te spelen op de individuele wensen ten aanzien van bedrijfsgebonden taken van de gemeente Krimpen aan den IJssel door DCMR. Daarvoor is het van belang dat de gemeente vanuit een integraal perspectief haar wensen voor invulling van het flexibel deel bij DCMR aanlevert. Geconcludeerd wordt dat het voor de gemeente momenteel lastig is hieraan invulling te geven door het vertrek van de gemeentelijk accountmanager medio 2008. Door het vertrek van de accountmanager is ook het gemeentelijk aanspreekpunt voor de dagelijkse uitvoering voor de DCMR tijdelijk minder eenduidig. De noodzaak voor een dergelijke accountmanager wordt verder groter naarmate DCMR meer taken, in het kader van bijvoorbeeld de Wabo, overneemt. De gemeente is zich er reeds van bewust dat de vacature voor een accountmanager in de nabije toekomst ingevuld moet worden.

Aanbeveling

De capaciteiten en kwaliteiten van de accountmanager moeten, zoals reeds door de gemeente zelf aangegeven, afgestemd worden op de wijze waarop de samenwerking en afstemming tussen DCMR, TBK en de Veiligheidsregio in het kader van de Wabo worden vormgegeven. Dit is momenteel in ontwikkeling. Daarnaast bevelen wij aan de accountmanager een herkenbare plek binnen de gemeentelijke organisatie te geven, zodat sprake is van een duidelijk en integraal aanspreekpunt voor de gemeentelijke organisatie waarmee een goed integraal opdrachtgeverschap richting de DCMR kan worden geborgd.

Waarborg adequate handhaving in nabij toekomst

Geconcludeerd kan worden dat de laatste jaren voor vergunningverlening en handhaving meer uren nodig zijn om het adequaat niveau te borgen en dat de kosten hiervan stijgen als gevolg van de stijgende uurtarieven bij de DCMR. De raad heeft er tot dusver op gestuurd dat oplossingen voor de stijgende kosten binnen het budget gevonden moeten worden en dat geen hogere bijdrage wordt gegeven. Uren bestemd voor projecten en het invullen van maatwerkwensen zijn daarom overgeheveld naar vergunningverlening- en handhavingstaken. Daarmee is de focus sterk komen te liggen op de wettelijke vergunningverlenings- en handhavingstaken en is er vrijwel geen ruimte meer voor aanvullende maatwerk activiteiten. Geconcludeerd wordt dat op termijn de druk op de budgetten kan leiden tot het niet halen van een adequaat niveau van uitvoering van de bedrijfsgerichte milieutaken wanneer de bijdrage vanuit de gemeente niet wordt verhoogd. In 2010 is de ruimte die nu gevonden wordt in de uren voor projecten naar verwachting op.

Aanbeveling

Aanbevolen wordt in beeld te brengen wanneer de huidige bijdrage naar verwachting niet meer toereikend zal zijn om een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving te waarborgen, zodat hier tijdig in financiële zin door de raad op geanticipeerd kan worden. Tevens wordt aanbevolen in beeld te brengen in hoeverre ruimte bij de DCMR nodig is om de ambities en uitgangspunten vanuit de Duurzaamheidsvisie te realiseren.

Uitvoering bedrijfsgerichte handhavingsactiviteiten conform afspraken

Geconcludeerd wordt dat de jaarlijks opgestelde werkplannen een duidelijk contract vormen tussen de gemeente en DCMR waarin duidelijk kwantitatief en kwalitatief staat beschreven welke activiteiten in het betreffende jaar tegen welke kosten worden uitgevoerd. De gemaakte afspraken zijn daarmee SMART. Afspraken over de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verder duidelijk vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling. Binnen deze kaders worden de bedrijfsgerichte handhavingstaken door de DCMR uitgevoerd. Soms doen zich daarbij kleine afwijkingen voor ten opzichte van de in het werkplan vastgelegde afspraken, maar deze vallen veelal binnen de daarvoor in de programmafinanciering vastgestelde marge van 10%. Over wijzigingen en/of verschuivingen van de ureninzet binnen het werkplan en het daarvoor beschikbare budget wordt het college via voortgangsrapportages geïnformeerd.

Aanbeveling

Het werken met werkplannen die overeen zijn gekomen tussen gemeente en DCMR zorgt voor een duidelijke opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. Aanbevolen wordt deze werkwijze te handhaven.

Voldoende informatievoorziening over handhavingstaken

Geconcludeerd wordt dat de informatievoorziening van de DCMR naar de gemeente over de voortgang van de uitvoering van de handhavingstaken goed is. De verantwoordingsrapportages van de DCMR (per jaar twee verantwoordingsrapportages en een eindrapportage) worden door het college bekeken en ter kennisgeving aan de raad verstuurd. De jaarstukken en begrotingen in het kader van de Gemeenschappelijke Regeling worden ter goedkeuring aan de raad aangeboden evenals de jaarlijkse begroting voor het werkplan van DCMR. De raad wordt daarmee tijdig, juist en volledig geïnformeerd. De voortgangsrapportages en jaarstukken geven tot dusver geen aanleiding tot een specifieke bijsturing van de handhavingstaken aangezien deze binnen begroting en binnen de kaders van de werkplannen worden uitgevoerd (uitzondering was de discussie over verhoging DCMR tarieven). De raad heeft verder ingestemd met een overheveling van uren bestemd voor projecten naar vergunningverlenings- en handhavingstaken om een adequaat niveau te handhaven. Kritische vragen over de consequenties van het bereiken van de grenzen van het beschikbare budget in relatie tot een adequate vergunningverlening en handhaving als gevolg van hogere tarieven die de DCMR rekent zijn slechts beperkt gesteld.

Aanbeveling

De raad wordt aanbevolen op basis van de verantwoordingsrapportages en jaarstukken alert te zijn op het in de nabije toekomst waarborgen van een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving in relatie tot het budget, nadrukkelijk de consequenties van de hogere DCMR tarieven te bezien in relatie tot het budget en op basis daarvan keuzes te maken onder meer ten aanzien van de ruimte die wordt geboden om aanvullende projecten/maatwerk uit te voeren.

Burgers lijken bekend met verweermogelijkheden en mogelijkheden voor melden klachten

Geconcludeerd wordt dat de gemeente de laatste jaren geen afzonderlijke inspanningen heeft verricht om burgers te informeren over de wijze waarop milieuklachten ingediend kunnen worden. Hiervoor lijkt geen aanleiding te zijn aangezien er geen vragen bij de gemeente binnenkomen waaruit blijkt dat de wijze van klachtmeldingen onduidelijk is. De gemeente heeft op haar internetsite aangegeven dat klachten over geurhinder, geluidsoverlast etc. veroorzaakt door bedrijven dag en nacht bij de Meldkamer van de DCMR gemeld kunnen worden (telefoonnummer DCMR staat vermeld). Verder is de gemeente verantwoordelijk voor de publicatie van vergunning in dag- en weekbladen. Daarbij worden de verweermogelijkheden (mogelijkheden voor bezwaar en beroep) aangegeven.

Gemeente bereid zich voor op de toekomst

Geconcludeerd wordt dat de gemeente Krimpen aan den IJssel zich actief voorbereid op nieuwe landelijke ontwikkelingen in het kader van de Wabo en de inrichting van regionale omgevingsdiensten. Zo heeft de gemeente in 2008 een Intentieverklaring Wabo ondertekend waarmee zij de intentie voor samenwerking uitspreekt met de provincie Zuid-Holland en andere gemeenten met betrekking tot loket, vergunningverlening, handhaving en bezwaar- en beroepsprocedures. Verder ontwikkeld de gemeente momenteel een gemeentelijk handhavingbeleidsplan gericht op het in het kader van de Wabo vastleggen van de gemeentelijke kaders en uitgangspunten voor het vergunningverlenings- en handhavingsbeleid. In het plan bepaalt de gemeente hoe de verschillende back-offices van de gemeente, zoals de DCMR, het Technisch Bureau Krimpenerwaard (TBK) en de brandweer, in het kader van de omgevingsvergunning moeten gaan samenwerken. Het plan wordt met de verschillende partijen, waaronder de DCMR, besproken.

8 BESTUURLIJK WEDERHOOR

Geachte heer Van der Molen,

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw onderzoeksrapport naar de handhaving van milieuwetgeving in Krimpen aan den IJssel. Graag maken wij van de geboden gelegenheid van wederhoor gebruik. Wij volgen daarbij uw conclusies en aanbevelingen.

Algemeen

Wij zijn blij met uw algemene conclusie dat de bedrijfsgerichte milieuhandhavingsactiviteiten goed op orde zijn. Dat bevestigt het beeld dat wij daar zelf van hebben.

Eveneens verheugd zijn wij met uw conclusie dat burgers bekend lijken te zijn met de mogelijkheden voor het melden van milieuklachten en de verweermogelijkheden bij vergunningverlening.

Tenslotte kunnen wij ons vinden in uw conclusie dat wij ons actief op de komst van de WABO voorbereiden.

DCMR ontwikkelt handhavingsbeleid en bepaalt handhavingssystematiek

Wij zijn niet voornemens om de kennis en expertise op dit terrein elders 'in te kopen'. Evenmin zijn wij voornemens om 'in te besteden'.

Accountmanagement

Door personele problemen gedwongen heeft de directeur Ruimte de achterliggende maanden de facto invulling gegeven aan het accountmanagement. Dat heeft o.a. geleid tot een werkplan voor het jaar 2010 en afzonderlijke afspraken over de inzet van de DCMR bij ruimtelijke projecten. Overigens zal binnenkort – waarschijnlijk al per 1 februari a.s. – de vacature van accountmanager DCMR worden ingevuld.

Voor de afspraken die in het kader van de WABO moeten worden gemaakt, is al geruime tijd een tijdelijke 'projectleider' actief. Hij zal dit traject ook afmaken.

Waarborg adequate handhaving in de toekomst

Wij hebben vooralsnog geen reden om aan te nemen dat de huidige bijdrage in de nabije toekomst al snel ontoereikend zal zijn. Even goed zullen wij de vinger aan de pols houden. De systematiek van het werkplan voorziet er in dat wij jaarlijks bezien of wij de DCMR nodig hebben bij het realiseren van de ambities uit de Duurzaamheidsvisie.

Uitvoering bedrijfsgerichte handhaving conform afspraken

Wij zijn niet voornemens om af te stappen van de werkwijze met een jaarlijks werkplan en trimesterrapportages. De DCMR is dat evenmin.

Voldoende informatievoorziening over handhavingstaken

Wij verstrekken deze informatie in de normale **gemeentelijke** planning & control cyclus. De documenten van de DCMR zijn in beginsel bestemd voor de 'dagelijkse' bestuurlijke en ambtelijke sturing.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Krimpen aan den IJssel,
De secretaris,

De burgemeester,

9 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De rekenkamercommissie heeft kennis genomen van de reactie van het college op het rapport. In zijn reactie op het rapport over de handhaving van de milieuwetgeving in de gemeente Krimpen aan den IJssel geeft het college zijn mening over de conclusies en aanbevelingen, zoals geformuleerd in hoofdstuk 7 van het rapport.

In grote lijnen onderschrijft het college de aanbevelingen in het rapport.

De rekenkamercommissie plaatst echter een kanttekening bij de opmerking van het college over de aanbeveling over “Voldoende informatievoorziening over handhavingstaken”.

In deze aanbeveling adviseert de rekenkamercommissie de raad om op basis van de verantwoordingsrapportages en jaarstukken alert te zijn op de toekomstige borging van het niveau van vergunningsverlening en handhaving. De raad zou zich naar de mening van de rekenkamercommissie op grond van het beschikbare budget uitdrukkelijk moeten kunnen uitspreken over de DCRM tarieven en over de keuzes voor aanvullende projecten en maatwerk. Het college stelt echter dat de documenten van de DCMR in beginsel bestemd zijn voor ‘dagelijkse’ bestuurlijke en ambtelijke sturing. Het college miskent via deze stellingname de rol van de raad. De rekenkamercommissie ziet de stukken van de DCMR niet alleen als stukken voor dagelijkse bestuurlijke en ambtelijke sturing, maar ook als belangrijke documenten voor de raad om keuzes te kunnen maken en voor het bewaken van een adequaat niveau van vergunningverlening en handhaving.

De rekenkamercommissie adviseert de raad dan ook om zich uitdrukkelijk uit te spreken over deze aanbeveling in het rapport.

10 COLOFON

Opdrachtgever	: Rekenkamercommissie Krimpen aan den IJssel
Project	: Milieuhandhaving in de hand!
Dossier	: C6155-01-001
Omvang rapport	: 33 pagina's
Auteur	: Noor Bouwens
Bijdrage	: Ruud Bruggeman
Interne controle	: Anjo Travaille
Projectleider	: Noor Bouwens
Projectmanager	: Anjo Travaille
Datum	: 11 december 2009

DHV B.V.

Ruimte en Mobiliteit

Laan 1914 nr. 35

3818 EX Amersfoort

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (033) 468 20 00

F (033) 468 28 01

www.dhv.nl

BIJLAGE 1 DOCUMENTENLIJST

1. Milieubeleidsplan 2003 – 2007, *Onderweg naar een duurzaam Krimpen aan den IJssel*, DCMR Milieudienst Rijnmond
2. Duurzaamheidsvisie Gemeente Krimpen aan den IJssel 2008 – 2011 (eindconcept), MWH B.V., 15 mei 2008
3. Luchtkwaliteitsplan gemeente Krimpen aan den IJssel, Gousappel Coffeng, 10 mei 2007
4. Energiebeleidsnotitie Gemeente Krimpen aan den IJssel 2008 – 2012, MWH B.V., 27 mei 2008
5. Programmabegroting 2007, gemeente Krimpen aan den IJssel
6. Programmabegroting 2008, gemeente Krimpen aan den IJssel
7. Programmabegroting 2009, gemeente Krimpen aan den IJssel
8. Jaarstukken 2007, gemeente Krimpen aan den IJssel, april 2008
9. Jaarstukken 2008, gemeente Krimpen aan den IJssel, mei 2009
10. B&W advies, onderwerp; concept Duurzaamheidsvisie, Energiebeleidsnotitie en Luchtkwaliteitsplan, datum advies 26 mei 2008
11. Raadsvoorstel 2008009084, onderwerp: Duurzaamheidsvisie, raadsvergadering 25 september 2008
12. B&W advies 2008008720, onderwerp: Duurzaamheidsvisie, datum advies 21082008
13. Nota Handhaving DCMR 2005 e.v., DCMR Milieudienst Rijnmond, oktober 2004
14. Werkplan 2007 Krimpen aan den IJssel, DCMR Milieudienst Rijnmond
15. Werkplan 2008 Krimpen aan den IJssel, DCMR Milieudienst Rijnmond
16. Eindrapportage 2007 Krimpen aan den IJssel, DCMR Milieudienst Rijnmond
17. Eindrapportage 2008 Krimpen aan den IJssel, DCMR Milieudienst Rijnmond
18. Milieumeldingen in Rijnmond, De gegevens over het jaar 2007, DCMR, afdeling industrie/meldkamer, 8 januari 2008
19. Milieumeldingen in Rijnmond, De gegevens over het jaar 2008, DCMR, afdeling industrie/meldkamer, 12 januari 2009
20. Jaarverslag - Jaarrekening 2007, DCMR
21. Jaarverslag 2007, DCMR Milieudienst Rijnmond
22. Jaarverslag - Jaarrekening 2008, DCMR Milieudienst Rijnmond
23. Gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond, tekst 16^e wijziging, vastgesteld door het Algemeen bestuur op 30 november 2005, DCMR Milieudienst Rijnmond
24. B&W advies 19 juli 2005, onderwerp: 16^e wijziging gemeenschappelijke regeling DCMR, registratienummer WPW: 8519
25. Brief DCMR, onderwerp: 16^e wijziging gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, kenmerk: 20219845, 30 juni 2005
26. Brief gemeente Krimpen aan den IJssel, onderwerp: 16^e wijziging gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, kenmerk: 2005010358, 4 oktober 2005
27. Gemeenschappelijke regeling tot instandhouding en beheer van de DCMR Milieudienst Rijnmond, tekst 17^e wijziging, vastgesteld door het Algemeen bestuur op 12 december 2006, DCMR Milieudienst Rijnmond
28. Brief DCMR, onderwerp: 17^e wijziging gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, kenmerk: 20332410, 10 januari 2007
29. Brief gemeente Krimpen aan den IJssel, onderwerp: 17^e wijziging gemeenschappelijke regeling, kenmerk: 2007004406, 12 april 2007
30. B&W advies 16 januari 2007, onderwerp: 17^e wijziging gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond, registratienummer WPW: 628

31. B&W vergadering, datum advies 14 januari 2008, onderwerp: Werkplan 2008 van de DCMR, registratienummer WPW: 2008001101
32. B&W vergadering, datum advies 21 mei 2007, onderwerp: Begroting 2008 van de DCMR Milieudienst Rijnmond, registratienummer WPW: 2007006117
33. B&W vergadering, datum advies 29 mei 2007, onderwerp: 1^e begrotingswijziging 2007 van de DCMR, registratienummer WPW: 2007006098
34. B&W vergadering, datum advies 18122006, onderwerp: Werkplan 2007 van de DCMR, registratienummer WPW: 2007000193
35. B&W vergadering, datum advies 31032008, onderwerp: Eindrapportage 2007 van de DCMR en Vrijstellingskaart en Bodemfunctiekaart, registratienummer WPW: 2008004464
36. B&W vergadering, datum advies 11 september 2008, onderwerp: Begroting DCMR, registratienummer WPW: 2008009325
37. Brief DCMR, onderwerp: Beoordelingsgesprek professionalisering van de milieuwethandhaving 2007, kenmerk: 20705829, 20 mei 2008
38. B&W vergadering, datum advies 2 mei 2006, onderwerp: Begrotingsstukken DCMR, registratienummer WPW: 2006006099
39. Brief provincie Zuid-Holland, onderwerp: samenwerken bij de uitvoering van de Wabo, kenmerk: PZH-2008-86107, 4 maart 2008
40. Intentieverklaring WABO, definitieve versie
41. B&W vergadering, datum advies 4-3-2008, onderwerp: Samenwerking Wabo, registratienummer WPW: 3360

BIJLAGE 2 GEINTERVIEWDEN PERSONEN

Mevrouw A.A. Aeyelts Averink	Wethouder Onderwijs, Welzijn en Zorg, Milieu, Kunst en Cultuur, gemeente Krimpen aan den IJssel
De heer P. Al	Advocaat Omgevingsrecht, op interim basis werkzaam bij de gemeente Krimpen aan den IJssel
De heer A.E. Bosker	Directeur Ruimte, gemeente Krimpen aan den IJssel
De heer G. Middel	Vergunningverlenings- en handhavingscoördinator (in juni 2008 uit dienst getreden bij de gemeente Krimpen aan den IJssel)
De heer J. Cats	Bureauhoofd staf en beleid, afdeling Regiogemeenten, DCMR Milieudienst Rijnmond
De heer F. Faber	Hoofd Bureau Toezicht en Handhaving, afdeling Regiogemeenten, DCMR Milieudienst Rijnmond

BIJLAGE 3 VERKLARING AFKORTINGEN

DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
E-MPP	MilieuProductenPlan
KMS	Kwaliteitsmanagementsysteem
KPI	Kritieke Prestatie Indicator
MAP	Milieu Activiteiten Programma
MIRR	Milieu Informatiesysteem Regio Rijnmond
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden
TBK	Technisch Bureau Krimpenerwaard
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht