

Statenstuk 811

Overdracht bodemsaneringsbevoegdheden Wet bodembescherming aan de gemeente Emmen

Advies: ter behandeling in de Statencommissie Milieu, Water en Groen op
20 november 2000

A-stuk

Behandeld door de heer F. Velthuis en mevrouw J. Stapert,
telefoonnummer (0592) 365873
Portefeuillehouder: de heer Joh. Dijks

Inleiding

Op 1 januari 2003 wordt de gemeente Emmen op haar verzoek bevoegd gezag als bedoeld in de Wet bodembescherming (WBB). Dat geschiedt op basis van een aanwijzing door de minister in het kader van deze wet. Wenselijk is dat de gemeente al in de tussenliggende periode van 2001 tot en met 2002 gefaseerd een aantal taken gedelegeerd krijgt van de provincie, zodat zij zich kan inwerken en voorbereiden. Daarvoor is vereist dat uw staten een delegatiebesluit nemen voor de tussenliggende jaren 2001 en 2002.

Advies

Instemmen met het overdragen van de bevoegdheden van regeling en bestuur met betrekking tot:

- het verrichten van oriënterend onderzoek ex artikel 48 WBB en tot het opleggen van een gedoogplicht ex artikel 49, tweede lid, van deze wet per 1 januari 2001;
- het verrichten van nader onderzoek, saneringsonderzoek en sanering ex artikel 48 WBB en tot het opleggen van een gedoogplicht ex artikel 49, eerste lid, van deze wet en de afwikkeling van meldingen van bodemverontreinigingen ex artikel 41 WBB per 1 januari 2002.

Meetbaar/Beoogd beleidseffect

- Integratie van de aanpak van bodemverontreinigingen in Emmen met gemeentelijke initiatieven tot stedelijke vernieuwing in Emmen.
- Geen of minder stagnatie van stedelijke ontwikkelingsprojecten door bodemverontreiniging.
- Naleving bestuursovereenkomst.

Argumenten

1. *Uit overleg met de gemeente is gebleken dat het wenselijk is de gemeente in staat te stellen zich fasegewijs voor te bereiden op de nieuwe taken die zij op verzoek per 2003 via attributie krijgt toegewezen.*
2. *Het is wenselijk daar waar de stedelijke ontwikkelingen worden geïnitieerd ook de afwikkeling van bodemproblemen neer te leggen.*
3. *De delegatie vloeit rechtstreeks voort uit het Drentse "grotestedenbeleid" ten aanzien van Emmen en uit de op 18 juli 2000 aangepaste bestuursovereenkomst.*

Uitvoering

Tijdsplanning

Stapsgewijs gaan per 2001 en 2002 de provinciale taken over. In 2003 volgen alle overige taken.

Financiën

Een deel van de personeelskosten, circa f 550.000,--, van de Productgroepen Bodem en Civiele Techniek wordt ten laste van het door het Rijk verstrekte WBB-budget gebracht. Door de overdracht naar de gemeente Emmen zal dit budget op termijn met 25% afnemen. De personele consequenties voor de provincie zullen door een provinciale werkgroep in kaart worden gebracht (zie toelichting).

Monitoring en evaluatie

De bestuursovereenkomst voorziet in artikel 6 in de begeleiding van de taakoverdracht.

Extern betrokkenen

- De gemeente Emmen.
- De minister van binnenlandse zaken.
- De minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

Communicatie

Ingevolge artikel 107 Provinciewet, dienen voor de bekendmaking de artikelen 136 tot en met 138 Provinciewet gevolgd te worden. Dit betekent plaatsing in het Provinciaal blad en kosteloze terinzagelegging van het delegatiebesluit.

Bijlagen

1. Toelichting op het voorstel tot overdracht van bodemsaneringsbevoegdheden aan de gemeente Emmen.

Ter inzage in de leeskamer

1. Eindrapport Van rups naar vlinder.
2. Bijlagen rapport Van rups naar vlinder.
3. Bestuursovereenkomst Overdracht bodemsaneringsbevoegdheden van de provincie Drenthe aan de gemeente Emmen d.d. 18 juli 2000.

Assen, 23 oktober 2000
Kenmerk: 42/6.6/2000010346

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter
H. Rappa-Velt, griffier

sa/coll.

Toelichting op het voorstel tot overdracht van bodemsaneringsbevoegdheden Wet bodem- bescherming aan de gemeente Emmen

Het beleidsterrein van de bodemsanering maakt een belangrijke, landelijke BEleidsVERNieuwingsoperatie (BEVER) door. Deze is gericht op het goedkoper maken van bodemsanering en op het slagvaardiger maken van de overheid. Aldus hoopt de overheid dat bodemverontreiniging minder stagnerend werkt bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en dat de bodemsaneringsoperatie uiteindelijk beter, sneller en goedkoper wordt volbracht. Het slagvaardiger maken houdt onder meer in dat bodemsaneringstaken neergelegd worden daar waar ook de problemen bij de ruimtelijke ontwikkeling gevoeld worden. Doorgaans is dat de gemeente. Voorwaarde vanuit de rijksoverheid is dan wel dat de gemeente deskundig en vaardig genoeg is de bodemsaneringstaken uit te voeren. Niet iedere gemeente kan en wil dat. Emmen heeft aangegeven dat zij dit wel kan en wil gaan doen.

Op 1 oktober 2000 zal de Wet stedelijke vernieuwing (WSV) in werking treden. Op grond van deze wet is het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ingesteld. In dit budget is een aantal bestaande geldstromen gebundeld, onder andere voor stads- en dorpsvernieuwing en voor bodemsanering. In het kader van deze wet heeft de gemeente Emmen als enige Drentse gemeente de bijzondere status van "rechtstreekse gemeente" ex artikel 5, tweede lid, verworven. Dat betekent dat het investeringsbudget rechtstreeks door de minister van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (VROM) aan de gemeente wordt toegekend, dit in tegenstelling tot de overige gemeenten, die namelijk het budget via de provincie verkrijgen. De aanwijzing van Emmen als "rechtstreekse gemeente" berust op aard, zwaarte en omvang van de stedelijke vernieuwingsopgave in die gemeente.

Bodemsanering in dergelijke rechtstreekse gemeenten wordt beschouwd als een problematiek van zodanige omvang dat deze ook door rechtstreekse gemeenten zelf kan worden opgepakt. In Emmen is deze problematiek volgens ons verwoord in het rapport Van rups naar vlinder, van dien omvang dat de gemeente Emmen de taken die de bodemsaneringswetgeving kent, efficiënt kan uitvoeren. Gelijktijdig met de WSV zal een wetwijziging van de Wet bodembescherming (WBB) in werking treden. Op grond van de WBB kunnen rechtstreekse gemeenten verzoeken als bevoegd gezag in het kader van deze wet te worden aangewezen (artikel 88, negende lid). De gemeente Emmen heeft daarvoor reeds een aanvraag gedaan bij de minister, welke aanvraag bij benoeming in een aparte Algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt gehonoreerd. Hierin noemt de minister, op verzoek van de gemeente, als ingangsdatum 1 januari 2003. Alsdan vindt een wettelijke attributie van taken plaats op grond waarvan de gemeente Emmen de WBB-taken rechtstreeks verwerft, dat wil zeggen zonder dat daarvoor de provincie nodig is. Het komt er dus op neer dat de provincie deze taken voor het grondgebied van Emmen in 2003 niet meer uitvoert. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het hier om zowel het stedelijke als het landelijke gebied van de gemeente gaat.

Voor het al dan niet worden van bevoegd gezag vraagt de minister geen instemming en/of advies van de provincie. Wij hebben deze ontwikkeling evenwel gesteund omdat wij van mening zijn dat dit past in het grotestedenbeleid, in het kader waarvan de gemeente en de provincie al in 1999 bij bestuursovereenkomst hebben afgesproken elkaar te ondersteunen ten aanzien van:

- het functioneren van Emmen in GSB-verband;
- de stedelijke ontwikkeling van Emmen in het algemeen;
- de aanpak van hiermee gepaard gaande maatschappelijke problemen.

In het kader van dit beleid zien de gemeente en de provincie in dat de verhoudingen tussen overheden zich wijzigen in de richting van een initiërende, stimulerende, regisserende en coördinerende provincie.

Per 1 januari 2003 verwerft de gemeente dus de wettelijke bodemsaneringstaken. De juridische grondslag hiervan zit niet in het delegatieartikel 107 van de Provinciewet, maar in de aanwijzing als bevoegd gezag in de Wet bodembescherming, dus geen delegatie maar attributie. De gemeente Emmen vindt het echter wenselijk om de taken niet in één keer toebedeeld te krijgen, maar gefaseerd, teneinde aldus volgens een groeimodel zich in te kunnen werken en voor te bereiden. Zij heeft met het oog daarop de wens uitgesproken reeds in 2001 en in 2002 bepaalde bevoegdheden en taken te krijgen.

Met het oog op de attributie en op de beoogde fasering hebben de provincie en de gemeente in een gezamenlijke projectgroep een onderzoek ingesteld naar de mogelijkheden hiervan, met name met het oog op de vraag wat de organisatorische gevolgen voor de gemeente Emmen zijn. De uitkomst van het onderzoek, neergelegd in het rapport Van rups naar vlinder is dat de overneming van taken verantwoord is en dat de gemeente tot een verantwoorde toepassing van taken en bevoegdheden kan komen. Voorts concludeerde de projectgroep dat fasering wenselijk is. Ook de minister heeft de wenselijkheid van fasering onderkend, maar hij wil de vormgeving en het tempo van de fasering overlaten aan de lagere overheden zelf. Voorts wil de minister de fasering niet separaat wettelijk regelen, maar de juridische vormgeving laten baseren op artikel 107 van de Provinciewet. Wij vinden, met de minister, dat artikel 107 van de Provinciewet de juiste basis biedt voor het fasegewijs overdragen van taken en bevoegdheden aan de gemeente Emmen die normaal tot 2003 bij de provincie zouden berusten. Wij doen u dus thans het voorstel om ingevolge dit artikel 107 een delegatiebesluit te nemen ter overbrugging van de periode tussen 2001 en 2003.

Ter voorbereiding van deze operatie hebben de provincie en de gemeente reeds onderzoek verricht en ook reeds een bestuursovereenkomst afgesloten. In artikel 3 van die bestuursovereenkomst is een voorbehoud opgenomen met betrekking tot instemming van provinciale staten en van de raad van Emmen. De gemeenteraad van Emmen heeft op 28 september 2000 inmiddels haar instemming gegeven.

Het laat zich aanzien dat deze gefaseerde delegatie en uiteindelijke attributie aan de gemeente Emmen ook voor de organisatie van de provincie Drenthe consequenties zal hebben. Deze ontwikkeling valt ook samen met de integratieontwikkelingen die met het ISV in het algemeen samenhangen.

In het eerdergenoemde rapport Van rups naar vlinder is geprobeerd een zo reëel mogelijke schatting te maken van het aantal formatieplaatsen dat de gemeente Emmen nodig heeft om de haar toe te delen taken en bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen. Door het aanmerken van de gemeente Emmen als rechtstreekse gemeente vindt er een afname plaats van het door het Ministerie van VROM beschikbaar gestelde provinciale bodemsaneringsbudget van circa 25%. Dit percentage is gebaseerd op de WBB-gelden die in de afgelopen jaren binnen de gemeente Emmen zijn besteed. Er zal echter geen sprake zijn van een 1-op-1-overdracht. De provincie draagt weliswaar taken aan de gemeente Emmen over maar krijgt er, niet alleen door de ISV-ontwikkelingen maar ook de beleidsvernieuwing van de bodemsanering, taken bij. Hierover later meer in deze nota.

Uitgaande van de bevindingen van het project voornoemd heeft de gefaseerde overdracht de volgende personele gevolgen. In de fasering is gekozen voor het opbouwen van de bevoegdheden en taken van de uit te voeren werkzaamheden.

Voor de periode 1 januari 2001 tot 1 januari 2002 (fase 1) zijn het de volgende bevoegdheden en taken.

- Het uitvoeren van oriënterende onderzoeken, inclusief de gedoogbevoegdheid met betrekking tot dit onderzoek.
- Het gemeentedeckend in beeld brengen van de bodemverontreiniging.
- Monitoring van het totale grondgebied.
- Het uitvoeren van bijzonder inventariserende onderzoeken (BIO).

Overname van deze taken betekent globaal een afname van 0,5 fte bij de provincie. Het betreft een afname van de werkzaamheden bij de Productgroep Bodem. Deze werkzaamheden zitten verspreid over een aantal personen.

Voor de periode 1 januari 2002 tot 1 januari 2003 (fase 2) zijn het de volgende taken en bevoegdheden.

- De programmering van onderzoeken en saneringen.
- De uitvoeringstaken, zoals locatieonderzoek, nader onderzoek, sanering en nazorg inclusief de gedoogbevoegdheden.
- Financieel en administratief, zoals projectadministratie en archivering.
- Meldingen ex artikel 41 van de Wet bodembescherming.

Overname van deze taken betekent globaal een afname van 3,3 fte bij de provincie. Het betreft voor deze periode een afname van werkzaamheden bij zowel de Productgroep Bodem, circa 1,7 fte als de Productgroep Civiele Techniek, circa 1,6 fte (= totaal 3,3 fte). Ook hier geldt dat deze werkzaamheden bij verschillende werknemers zijn onderverdeeld.

Tot slot de laatste periode die op 1 januari 2003 ingaat (fase 3). Deze periode valt buiten de bestuursovereenkomst. De gemeente Emmen krijgt, bij attributie, met ingang van 1 januari 2003 alle wettelijk taken uit de WBB. De taken en bevoegdheden die op dat moment nog moeten worden overgedragen, zijn in ieder geval:

- de handhaving, inclusief controle op de nazorg;
- het juridische takenpakket, waaronder het juridische instrumentarium en de beschikkingen op nader onderzoek en saneringsplannen;
- het flankerend BSB-beleid zoals het geven van aanwijzingen aan weigerachtige bedrijven.

Overname van deze taken betekent globaal een afname van 1,2 fte bij de provincie. Het betreft in deze fase een afname van met name juridische werkzaamheden bij de Productgroep Bodem. De totale afname wordt derhalve ingeschat op 5 fte.

In de afgelopen jaren werden vorenstaande ontwikkelingen reeds voorzien, de omvang en het tijdstip waarop konden echter niet worden aangegeven. Deze ontwikkelingen hebben er wel toe geleid dat zowel bij de Productgroepen Bodem als bij Civiele Techniek vacatures zijn ingevuld door tijdelijke medewerkers. In het in 1999 met de gemeente Emmen afgesloten Convenant grotestedenbeleid en de in juli 2000 afgesloten bestuursovereenkomst wordt ruimte gegeven voor uitwisseling dan wel overname van personeel tussen provincie en gemeente. Deze ruimte moet nog worden ingevuld.

Er is nog geen duidelijkheid over de gevolgen van de ISV-taken die de programmagemeenten gaan uitvoeren. Dit en de implementatie van de BEleidsVERnieuwing van bodemsanering waaruit eveneens een wijziging van taakinfilling voortvloeit, is voor het college dan ook aanleiding geweest een provinciale werkgroep in te stellen, waarbij de plaatsvervangend directeur-griffier fungeert als voorzitter van de begeleidende stuurgroep, om met name de personele, de organisatorische en mogelijke financiële consequenties rondom het ISV in beeld te brengen.

Artikel 107 van de Provinciewet

De toepassing op dit punt van de delegatiebevoegdheid ingevolge artikel 107 van de Provinciewet brengt enkele nadere specifieke overwegingen met zich mee. Daarop wordt nu ingegaan.

Artikel 107, tweede lid, van de Provinciewet schrijft voor dat het besluit tot delegatie de gevolgen dient te regelen van een eventuele intrekking van het delegatiebesluit. In geval van intrekking, hetgeen overigens gezien de wederzijdse bedoelingen en de beperkte werkingsperiode van twee jaar uiteraard niet in de rede ligt, komt de delegatie te vervallen en herkrijgt de provincie haar wettelijke taken in het kader van de WBB. In het kader van de bestuursovereenkomst is bepaald dat na de delegatie tot ten minste medio 2003 de taakuitvoering door de provincie wordt begeleid. Wij gaan ervan uit dat in het kader daarvan in voldoende mate beleid kan worden voorgesteld om intrekking te voorkomen. Mocht zich onverhoopt de noodzaak tot intrekking voordoen, dan voorzien wij dat de gevolgen in dat kader geregeld kunnen worden. Voorts zullen in overleg met de gemeente afspraken gemaakt worden over de voortzetting van de werkzaamheden ter bereiking van de NMP3-doelstellingen.

De delegatie behoeft geen goedkeuring van de minister, wel dient het besluit binnen een week aan hem te worden toegezonden.

Ingevolge artikel 107 van de Provinciewet gaat het om delegatie van bevoegdheden. Het begrip "taak" wordt hierbij niet genoemd, terwijl dat begrip wel in de reeds gesloten bestuursovereenkomst wordt genoemd. Dat is gedaan om redenen van duidelijkheid van beleid. Taken worden ontleend aan bevoegdheden. Het is in het kader van de overdracht van bevoegdheden voldoende om slechts bevoegdheden te noemen. Taken zoals het uitvoeren van "het gemeentedeckend in beeld brengen van de bodemverontreinigingsproblematiek", "monitoring", "programmering", "financiële en administratieve" afwikkeling behoeven dus geen vermelding in het delegatiebesluit aangezien deze uit bepaalde bevoegdheden voortvloeien. De omschrijving in het delegatiebesluit is dus korter dan de omschrijving in de bestuursovereenkomst.

id/coll.

F:\PRODUCT\FG\CTB\STATEN\s-811-id-bij.doc

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 23 oktober 2000, kenmerk 42/6.6/2000010346;

gelet op artikel 107 van de Provinciewet en de artikelen 41, 48 en 49 van de Wet bodembescherming;

BESLUITEN:

in te stemmen met het overdragen van de bevoegdheden van regeling en bestuur met betrekking tot:

- het verrichten van oriënterend onderzoek ex artikel 48 van de Wet bodembescherming en tot het opleggen van een gedoogplicht ex artikel 49, tweede lid, van deze wet per 1 januari 2001;
- het verrichten van nader onderzoek, saneringsonderzoek en sanering ex artikel 48 van de Wet bodembescherming en tot het opleggen van een gedoogplicht ex artikel 49, eerste lid, van deze wet en de afwikkeling van meldingen van bodemverontreinigingen ex artikel 41 van de Wet bodembescherming per 1 januari 2002.

Assen, 13 december 2000

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

sa/coll.