

Statenvoorstel 28/15 A

Voorgestelde behandeling

Statencommissie : commissie Voorbereiding Provinciale Staten,
19 juni 2015

PS-vergadering : 10 juli 2015

Onderwerp

Verbetering uitvoering vergunningverlening NBwet naar aanleiding van rapport
'Een precaire balans' van Berenschot

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant

Samenvatting

Mede naar aanleiding van de verbeterpunten uit het rapport van Berenschot 'Een precaire balans' inzake de Nbwet vergunningverlening is de uitvoering van deze wettelijke taak aangepast. Hiervoor is het uitvoeringsbeleid gewijzigd, wordt een kortere procedure gehanteerd en worden voorbereidingen getroffen vooruitlopend op de PAS. Tegelijkertijd wordt u een voorstel gedaan voor de financiering die nog nodig is voor de verwerking van de werkvoorraad van NB wet vergunningsaanvragen die nog resteert.

Het voorstel

1. Kennis te nemen van de notitie '*Aanpassingen werkwijze Nbwet vergunningverlening naar aanleiding van het rapport 'Een precaire balans' van Berenschot*' (nr. 3800659);
2. Kennis te nemen van het gewijzigde uitvoeringsbeleid als gevolg van de aanbevelingen uit het Berenschotrapport';
3. Opnieuw prioriteit toe te kennen aan de uitvoering van de Nbwet vergunningverlening;
4. Hiertoe incidenteel € 2.280.305,- aan middelen voor 2015 beschikbaar te stellen;
5. Dit bedrag te dekken uit de algemene middelen en het gevolg hiervan op de bestedingsruimte 2015 mee te nemen in het eerstvolgende integrale afwegingsmoment (Burap-I 2015).

Aanleiding

De voortgang rond de uitvoering van de vergunningverlening ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 (NBwet)

Sinds de inwerkingtreding van de Nbwet zijn er knelpunten opgetreden bij de uitvoering. Inmiddels kan worden gesproken over een impasse.

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521

De essentie van het probleem is:

- de wetgeving is onduidelijk, technisch en juridisch complex en wijzigt steeds, mede door uitspraken van de RvS.
- de uitvoering is complex. Beschermde natuurwaarden worden zwaar overbelast door stikstof (stikstofoxiden uit verkeer en industrie en ammoniak uit veehouderij). Een plan of project mag niet leiden tot (significante) verslechtering van de beschermde natuurwaarden (art. 6 HR/art. 19d Nbwet). Hier geldt het voorzorgsbeginsel: 'bij twijfel geen vergunning'.

De knelpunten manifesteren zich met name omdat:

- alle discussies die te maken hebben met de veehouderij (ontwikkeling veestapel, verschillen tussen metingen en berekeningen, werking van luchtwassers etc.) komen terug in de uitvoering van de Nbwet;
- de Nbwet wordt gebruikt om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden als dit via andere wetgeving, bijvoorbeeld via het bestemmingsplan, of Wabo vergunning niet lukt.

De afgelopen jaren is aanhoudend een forse inspanning geleverd om de werkvoorraad aan vergunningaanvragen in het kader van de Nb-wet weg te werken. Door onverwachte uitspraken van de Raad van State (RvS), met herstelwerk als gevolg, ontstonden helaas elke keer nieuwe achterstanden. Elke keer overtrof een nieuwe golf van, eerder niet verwachte, aanvragen de beschikbare extra ambtelijke capaciteit.

De reikwijdte van de vergunningplicht is groot. Kort samengevat: vrijwel alle activiteiten die gepaard gaan met de uitstoot van stikstof zijn vergunningplichtig. Ondanks deze knelpunten hebben de extra inspanningen tot een aanmerkelijke daling van de werkvoorraad geleid.

Om de werkvoorraad weg te werken, hebben uw Staten reeds in 2012 en 2013 via de voorjaarsnota's incidenteel middelen ter beschikking gesteld voor de jaren 2012 - 2014. Graag informeren wij u over het perspectief van de Nbwet en de voortgang van de uitvoering en de financiële implicaties daarvan.

Kernboodschappen

1. Perspectief Natuurbeschermingswet

Sinds de eerste knelpunten zich voordeden is regionaal, provinciaal en landelijk gezocht naar oplossingen. Wij verwijzen naar bijlage 1 voor een chronologisch overzicht van de relevante gebeurtenissen die gevolgen hebben gehad op de ontwikkelingen in uitvoering van de Nbwet. Geen van de oplossingen is tot nog toe juridisch houdbaar gebleken. De oplossing moet daarom komen van de landelijke Programmatische Aanpak Stikstof (PAS). De weerbaarheid van de materie komt tot uiting in de inspanning en de tijd die het vergt om het programma op te stellen. Als het programma op zijn

vroegst medio 2015 in werking treedt heeft het ruim 5 jaar geduurd sinds de start in 2010.

De PAS zou een grote stap voorwaarts kunnen zijn.

Een groot deel van de bewijslast door de initiatiefnemer bij het aanvragen van een Nbwet-vergunning wordt door de PAS overgenomen. De administratieve lasten voor de initiatiefnemer worden daarmee een stuk kleiner. Ook introduceert de PAS een grenswaarde waaronder geen vergunningplicht geldt. De reikwijdte van de vergunningplicht wordt daarmee kleiner.

De problematiek wordt met de PAS integraal opgepakt i.p.v. de huidige eenzijdige focus op stikstof (zie de aanbevelingen van de Taskforce Trojan¹ en de Commissie Huys²). De samenhang tussen de verschillende onderdelen (stikstofdaling, herstelmaatregelen in gebieden, begrensde ontwikkelruimte) maken het systeem echter ook gevoelig. De ketting is zo sterk als de zwakste schakel. Een essentieel onderdeel van de PAS is daarom een uitgebreid monitorings- en bijsturingsprogramma.

De RvS heeft in een eerdere fase ook geconcludeerd dat de PAS als systeem kan werken. Dat neemt niet weg dat er geen garanties zijn dat vergunningen op basis van de PAS juridisch zullen standhouden. Dat moet de praktijk uitwijzen. Ook zal de praktijk uitwijzen in hoeverre de PAS daadwerkelijk leidt tot een vereenvoudiging van de vergunningprocedures. Door kinderziektes van het systeem, de vele verwachte beroepsprocedures tegen verleende vergunningen en een mogelijke hausse aan vergunningaanvragen (iedereen wil ontwikkelruimte veiligstellen) is het maar de vraag of de beoogde vereenvoudiging voor de provincie als bevoegd gezag op korte termijn ook daadwerkelijk plaatsvindt.

De PAS wordt vastgesteld door het Rijk (EZ, I&M) in overeenstemming met Defensie en na instemming door de twaalf provincies. Op 14 april 2015 hebben alle provincies ingestemd met de PAS (zie statenmededeling docnr. 3798008). De planning is dat het Rijk in juni 2015 de PAS vaststelt en deze voor de zomer 2015 in werking treedt.

2. De extra ambtelijke inzet heeft geleid tot het terugdringen van de werkvoorraad

Uit bijlage 2, het chronologisch overzicht, blijkt dat externe factoren zoals de complexiteit van de wetgeving en uitspraken van de Raad van State oorzaak

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521

¹ Trojan 2008. Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura2000 – Een verkenning van oplossingsrichtingen. Rapport van een taskforce onder voorzitterschap van de heer C. Trojan in opdracht van de Minister van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit. 30 juni 2008.

² De Adviesgroep Huys 2009. Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese natuurwetgeving – Perspectief van een programmatische aanpak. 19 juni 2009.

zijn geweest van vertraging of soms zelfs het stilleggen van de vergunningverlening.

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

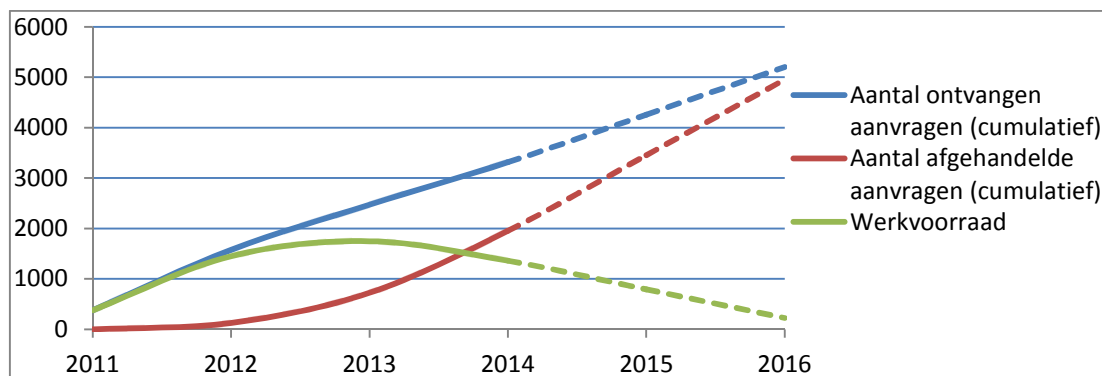
PS: 3815521

Desondanks kunnen we concluderen dat de werkvoorraad in het eerste kwartaal van 2015 is teruggebracht naar iets meer dan 1200. Deze hoeveelheid is echter geen reguliere werkvoorraad. Bij ontvangst van ca. 60 aanvragen per maand kan een werkvoorraad tussen de 260 en 390 aanvragen als reguliere basisvoorraad beschouwd worden.

Onderstaande tabel en grafiek tonen de voortgang in de uitvoering van de Nbwet.

Periode	Totaal aantal ontvangen aanvragen	Aantal aanvragen Nbwet-vergunning	Aantal vvgb's*	Aantal afgehandeld	Werkvoorraad einde periode
2011	378	318	60	0	378
2012	1200	1089	111	127	1451
2013	894	802	92	597	1748
2014	843	597	246	1230	1361
2015 t/m week 14	246	148	98	419	1188
Totaal	3561	2594	607	2373	1188

* vvgb: Verklaring Van Geen Bedenkingen. De Nbwet haakt hierbij aan bij een Wabo-procedure waar de gemeente het bevoegde gezag voor is. De provincie levert het Nbwet vergunning als onderdeel van de beschikking die door de gemeente wordt afgegeven. Hiervoor kunnen géén leges worden geheven.



De afhandeling is versneld sinds 2012. In 2014 is het aantal afgehandelde procedures zelfs verdubbeld ten opzichte van 2013. Dit wordt mede veroorzaakt doordat grip is op de uitvoering en de wetgeving stabiel is. De opgenomen prognose is bepaald door de cijfers van het eerste kwartaal 2015 te extrapoleren voor geheel 2015 en verder. Deze prognose is uiteraard zonder externe ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op de uitvoering, zoals de PAS.

3. De huidige financiële dekking voor de vergunningverlening Nbwet is onvoldoende.

Bij het beschikbaar stellen van de incidentele middelen in 2012 en 2013 hebben wij reeds aangegeven dat onduidelijk was hoe groot de capaciteitsbehoefte voor de vergunningverlening Nbwet op termijn zou zijn. Ook de inwerkingtreding van de PAS zal invloed hebben op de capaciteitsbehoefte.

Uw Staten hebben op 6 maart 2015 besloten tot het einde van de huidige bestuursperiode middelen beschikbaar te stellen ter dekking van de 12,42 fte die zijn ingebracht in de omgevingsdienst Brabant-Noord. Voor deze fte's staat de provincie garant conform het Sociaal BeleidsKader (SBK). De nu gevraagde incidentele middelen hebben betrekking op de inhuur van 15 fte die de huidige werkvoorraad terug moet dringen. Op dit moment is het totale team goed ingewerkt en draait het team dat deze uitvoering verzorgt, goed.

4. Hard doorwerken blijft noodzakelijk om de nadelige gevolgen van externe invloeden te beperken.

Hoe groter de achterstand in de vergunningverlening Nbwet, hoe meer gevoeligheid er is voor externe invloeden. Met andere woorden: hoe groter de werkvoorraad, hoe groter het effect van een Raad van State uitspraak of wetswijziging op de beschikbare capaciteit en uitvoeringsnelheid. Het wegwerken van de werkvoorraad blijft daarom van belang om deze kwetsbaarheid te beperken.

Het terugdringen van de werkvoorraad heeft daarnaast een positief effect op de uitvoering als de PAS in werking treedt. Uitbreidingen van veehouderijen die nu kunnen worden vergund doen geen beroep op ontwikkelruimte uit de PAS. De ontwikkelruimte die hierdoor wordt uitgespaard, kan worden ingezet voor andere uitbreidingen. Het verkleinen van de werkvoorraad bevordert dus de omvang van beschikbare ontwikkelruimte bij de inwerkingtreding van de PAS.

Bevoegdheid

Gedeputeerde Staten zijn het bevoegde gezag voor de uitvoering van de Natuurbeschermingswet. Deze bevoegdheid voor de vergunningverlening (en toezicht en handhaving) is gemandateerd aan de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN). Provinciale Staten zijn het controlerende orgaan op deze uitvoering.

Doel

GS zijn het bevoegde gezag voor de uitvoering van de Nbwet. Sinds 2012 is een achterstand ontstaan in deze uitvoering. Op verschillende wijzen wordt getracht de werkvoorraad terug te brengen naar reguliere grootte. Het vergelijkend onderzoek dat begin 2015 door Berenschot is afgerond geeft nieuwe aanbevelingen voor deze uitvoering.

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521

Geconcludeerd wordt dat de huidige uitvoering goed verloopt. De werkvoorraad loopt terug, maar het kan nog beter. Hiertoe zijn de aanbevelingen uit het rapport van Berenschot door GS overgenomen. Om de werkvoorraad verder terug te brengen naar een reguliere bedrijfsvoering zijn aanvullende incidentele middelen nodig in 2015. Deze worden in dit voorstel gevraagd.

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521

Argumenten

1.1 Met bijgevoegde notitie wordt een toezegging ingevuld

Door gedeputeerde Van den Hout is tijdens de vergadering van 6 maart 2015 toegezegd een notitie aan PS aan te bieden waarin de aanpak van de verbeterpunten is weergegeven.

1.2 Het overnemen van de aanbeveling uit het rapport van Berenschot zorgde voor een afwijking in het vastgestelde uitvoeringsbeleid.

Door aanpassing van het uitvoeringbeleid wordt uitvoering gegeven aan de aanbevelingen. Het nieuwe beleid geeft de mogelijkheid de kortere procedure uit de Nbwet van 13 weken te hanteren als aanvragen een beperkt risico hebben. In de aangeboden notitie (docnr. 3800659) is uitgewerkt wanneer een aanvraag een beperkt risico heeft. Hiermee kunnen deze aanvragen sneller worden afgehandeld.

3.1 De provincie is een betrouwbare overheid.

- 3.1 De uitvoering van de Nbwet is een wettelijke taak van GS.
- 3.2 Het huidige stabiele toetsingskader biedt ons nú de mogelijkheid om de werkvoorraad daadwerkelijk terug te brengen naar reguliere grootte. Begin 2015 is de werkvoorraad weer verder gedaald, ondanks dat het aantal ontvangen aanvragen maandelijks toeneemt.
- 3.3 Het huidige team dat voor deze uitvoering zorgt, bestaande voor ruim 1/3 uit vaste formatie die is overgebracht naar de Omgevingsdienst Brabant-Noord en 2/3 inhuur, is ingewerkt en draait goed. Behoudt van dit team is een absolute pré.

4.1 Het huidige incidentele budget is onvoldoende om de achterstand weg te werken.

- 4.1 Het incidentele budget voor de extra inzet is nog toereikend tot medio 2015. Dan is de achterstand nog niet voldoende ingelopen. Door opnieuw prioriteit toe te kennen aan deze uitvoering en aanvullend incidentele middelen beschikbaar te stellen voor 2015 kunnen 1.257 procedures afgehandeld worden. De werkvoorraad wordt daarmee teruggebracht naar reguliere grootte. Bij deze berekening is uitgegaan van een stabiel toetsingskader en is de PAS niet meegenomen.

Kanttekeningen

3.

3.1. *De huidige capaciteit is onvoldoende om deze wettelijke taak uit te voeren.*

De uitvoering van Nbwet kost meer capaciteit dan medio 2012 kon worden geschat. Momenteel worden vooral agrarische Nbwet vergunningen verleend. Het aandeel aan industriële Nbwet aanvragen neemt toe. Deze verwachting is al eerder medegedeeld (GS dossier C2090382) en blijkt nu realiteit te zijn. Door extra middelen beschikbaar te stellen wordt de huidige opgebouwde kennis en capaciteit behouden, dat maakt de uitvoering robuust voor de toekomst.

3.2. *Als besloten wordt geen extra middelen beschikbaar te stellen kan de provincie niet voldoen aan haar wettelijke taak.*

Het uitvoeren van de Nbwet is een wettelijke taak, die zijn oorsprong heeft in Europese afspraken. De uitvoering van de Nbwet vraagt een grotere capaciteit dan beschikbaar is. In het kader van medebewind heeft de provincie de plicht hiervoor voldoende middelen beschikbaar te stellen. Bij onvoldoende middelen, en uitvoeringscapaciteit zal de werkvoorraad opnieuw (exponentieel) toenemen. De kans op effectief beroep op de Wet Dwangsom neemt toe. Het niet beschikbaar stellen van middelen kan als taakverwaarlozing worden beschouwd.

4.

4.1. *Op dit moment zijn de gevolgen van de PAS nog niet helder.*

De PAS heeft invloed op de werkwijze bij de vergunningverlening Nbwet en leidt uiteindelijk hopelijk tot een stabiele situatie. Na de invoering van de PAS zal de uitvoering zich eerst aan moeten passen aan de veranderingen. Het kost geruime tijd om zicht te krijgen op de effecten. Hierdoor kan de benodigde capaciteit nog wijzigen. Een te grote structurele capaciteit geeft dan onvoldoende flexibiliteit.

Dat de huidige structurele capaciteit onvoldoende is, is evident. Maar hoe groot deze capaciteit minimaal moet zijn is niet 100% zeker in te schatten. Bij de start van de ODBN heeft de provincie 12,42 fte ingebracht. Hier staat de provincie garant voor conform het Sociaal BeleidsKader (SBK). De flexibiliteit kan gerealiseerd worden door nu aanvullende incidentele middelen ter beschikking te stellen. De opdracht aan de ODBN kan hierop worden aangepast.

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521

Financiën

Door uw Staten zijn voor de uitvoering van de Nbwet incidentele middelen beschikbaar gesteld.

Voor de periode 2012-2013 is € 3,3 mln. beschikbaar besteld voor extra inhuur. Deze middelen zijn uitgeput.

Voor de periode 2013-2014 is € 5,3 mln. beschikbaar gesteld. Doordat deze middelen past bij de Najaarsbrief 2013 in de begroting beschikbaar kwamen heeft in 2013 geen uitputting plaats kunnen vinden. In 2014 bedraagt de uitputting € 4,0 mln., het resterende saldo (€ 1,3 mln.) is bij de jaarrekening 2014 doorgeschoven naar 2015.

Het is niet mogelijk gebleken te wachten op de integrale afweging t.b.v. de nieuwe bestuursperiode, aangezien de incidentele middelen medio juni 2015 uitgeput zijn. Om de huidige kennis en capaciteit van de uitvoering op peil te houden dient rekening gehouden te worden met de geldende opzegtermijnen van de tijdelijke contracten. Hierdoor zou begin mei 2015 al duidelijkheid verkregen moeten zijn over aanvullende incidentele middelen.

In de notitie met documentnummer 3800659 is onder paragraaf financiële consequenties, puntsgewijs onderbouwd welke aanvullende incidentele middelen benodigd zijn voor de afhandeling van 1257 lopende procedures.

Planning

Uw Staten worden periodiek geïnformeerd over de uitvoering door de omgevingsdiensten. De uitvoering van de Nbwet wordt hierin meegenomen.

Bijlagen

1. Notitie: Aanpassingen werkwijze Nbwet vergunningverlening naar aanleiding van het rapport 'Een precaire balans' van Berenschot
2. Bijlage 2, Chronologisch overzicht ontwikkelingen uitvoering Nbwet

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter

de secretaris

prof. dr. W.B.H.J. van de Donk

mw. ir. A.M. Burger

Auteur: G.W.M. van de Burgt - van Berlo, gvdburgt@brabant.nl, (073) 681 26 35. Cluster Natuur en Milieu/Afd. Projecten- en Programmamanagement B

Datum

28 april 2015

Documentnummer

GS: 3800381

PS: 3815521