

Statenmededeling

Onderwerp

Taakanalyse vergunningverlening, toezicht en handhaving en instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving (in het omgevingsrecht).

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS: 4365361

PS: 4377154

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

- Het geactualiseerde rapport 'VTH in het omgevingsrecht; een snel veranderende taak', inclusief de bijgestelde conclusies uit dit rapport.
- Het nieuwe instrumenteel kader vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Aanleiding

In oktober 2017 is het rapport ['VTH in het omgevingsrecht: een snel veranderende taak'](#) aan Provinciale Staten aangeboden. Daarin is beschreven welke wijzigingen er sinds 2014 hebben plaatsgevonden in het omgevingsrecht en welke gevolgen dit heeft gehad op de VTH-taakuitvoering.

Provinciale Staten [amendeerde](#) het bijbehorende voorstel waarin werd gevraagd om de middelen uit de stelpost VTH vrij te laten vallen. Hierdoor werden de benodigde structurele middelen niet beschikbaar gesteld. Voornaamste reden voor dit amendement was dat, in de ogen van uw Staten, het principe "eerst beleid, dan geld" niet werd opgevolgd.

In de nu voorliggende Statenmededeling gaat zowel in op het beleid (het instrumenteel VTH-kader) als op het geld (de geactualiseerde taakanalyse).

Bevoegdheid

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd om het VTH-uitvoeringsprogramma vast te stellen en vervolgens op te dragen aan de omgevingsdiensten. Voorwaarde hierbij is uiteraard dat dit programma past binnen de beschikbare middelen. Gedeputeerde Staten zijn eveneens bevoegd om het instrumenteel VTH-kader vast te stellen.

Provinciale Staten hebben een kaderstellende rol en oefenen het budgetrecht uit. Dit vindt in praktische zin plaats bij het vaststellen van de provinciale begroting 2019 (geagendeerd voor 9 november 2018).

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154

Kernboodschap

Het principe "eerst beleid, dan geld" dat door uw Staten als algemeen kader is gesteld, verdient in deze context een nadere toelichting en nuancering:

- De in beeld gebrachte werkzaamheden op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn geënt op wettelijke taakuitvoering.
- De VTH-taakanalyse heeft voornamelijk betrekking op de actualiteit. Er treden verdringingseffecten op die ervoor zorgen dat de adequate uitvoering van de VTH-taken ernstig onder druk komt te staan. Gebleken is dat de verdringingseffecten (t.o.v. 2017) groter zijn geworden.
- De huidige wijze van de VTH-taakuitvoering betreft invulling van bestaand beleid, waarvoor vanaf 2019 onvoldoende middelen beschikbaar zijn.
- In het instrumenteel kader is de gewenste manier van vergunningverlening, toezicht en handhaving vastgelegd. Dit kader gaat in op de manier waarop wij met burgers en bedrijven om willen gaan in het VTH-domein en op de taken die daarbij horen.
- Het instrumenteel VTH-kader is daarmee te duiden als nieuw beleid, waarbij de scope gericht is op de toekomst. De financiële consequenties van het instrumenteel VTH-kader zijn beperkt van aard.

Consequenties

De voorliggende Statenmededeling gaat eerst uitgebreid in op de VTH-taakanalyse en daarna op het instrumenteel VTH-kader.

1. VTH-taakanalyse

In de oorspronkelijke taakanalyse is inzichtelijk gemaakt hoe de taakuitvoering in 2017 zich verhoudt tot de inzet die in 2014 beschikbaar was (in 2014 was er sprake van adequate VTH-taakuitvoering). Tevens wordt de dezelfde vraag beantwoord voor de te verwachten situatie vanaf 2019-2020.

Het afgelopen jaar hebben zich nog een aantal substantiële wijzigingen voorgedaan die in de geactualiseerde taakanalyse worden gepresenteerd. Belangrijkste conclusie is dat de adequate uitvoering van de VTH-taken vanaf 2019 ernstig onder druk komt te staan.

De oorzaken hiervan zijn vooral te herleiden naar de huidige economische (hoog)conjunctuur en externe autonome (wettelijke) ontwikkelingen, er is nauwelijks sprake van enkel voor Brabant geldende oorzaken. Dit laat onverlet dat keuzes die gemaakt zijn door de provincie wel een rol spelen, maar dat deze verstrengeld zijn in bovenstaande oorzaken.

De taakanalyse rubriceert de (toegenomen) verdringingseffecten als volgt:

- a) Autonome en wettelijke ontwikkelingen
- b) Beleidsmatige keuzes bij provinciale besluitvorming
- c) Provincie en omgevingsdiensten hanteren andere wijze van indexeren

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154

In de praktijk blijkt, zoals aangegeven, het onderscheid tussen de eerste 2 categorieën lastiger te maken dan in eerste instantie wordt verondersteld.

In de geactualiseerde taakanalyse worden o.a. als oorzaken genoemd:

- Wet implementatie herziening m.e.r.-richtlijn
- Intensivering toezicht & handhaving energie
- Meer procedures Waterwet en Provinciale Milieu Verordening (PMV)

In de tijd dat er nog geen omgevingsdiensten bestonden werd de VTH-taakuitvoering voornamelijk door provinciale medewerkers uitgevoerd. Uitvoeringskosten bewogen daarbij 'automatisch' mee met cao-ontwikkelingen. Daardoor bestond er destijds nauwelijks een reden om voor dit deel van de provinciale begroting aandacht te hebben voor loon-en prijsstijgingen.

Sinds de introductie van de omgevingsdiensten is dit aanmerkelijk veranderd. De uiteenlopende wijze van indexeren is veruit het grootste verdringingseffect. In de geactualiseerde taakanalyse is rekening gehouden met een gemiddelde jaarlijkse loon- en prijsindexering van 3%. Bij een jaarlijks budget van € 25 miljoen betekent dit € 750.000 per jaar. Daartegenover staat dat de provincie de 'nullijn' hanteert, waardoor dit effect jaarlijks cumuleert.

Voor de goede orde roepen wij in herinnering dat bij in de [Begroting 2018](#) (pagina 178) is toegelicht dat, als gevolg van de gemaakte keuze in het bestuursakkoord 2015-2019 om de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting niet te indexeren, er daarmee feitelijk geen ruimte is om de uitgaven te indexeren. De stelpost die hiervoor beschikbaar was (circa € 4 miljoen) is opgeheven.

Vanuit bestuurlijk oogpunt is het gewenst dat de provincie zich toont als een betrouwbare partner voor de omgevingsdiensten; zowel in de rol van opdrachtgever als eigenaar. Middels enkele voorbeelden wordt dit toegelicht:

- Er kleven (maatschappelijke) risico's aan het niet beschikbaar stellen van voldoende middelen om de VTH-taken adequaat uit te voeren. Zo heeft een vlotte behandeling van vergunningaanvragen een positief effect op de Brabantse economie; vertraging in doorlooptijden draagt daarentegen bij aan een minder positief beeld over (bijvoorbeeld) het vestigingsklimaat in onze provincie.
- Te weinig aandacht voor toezicht en de eventueel benodigde handhaving heeft doorgaans een negatief effect op de kwaliteit van het milieu inclusief mogelijke hiermee gepaard gaande (en ongewenste) veiligheidsrisico's.

In de bijlage wordt gedetailleerd ingegaan op de financiële gevolgen van de geactualiseerde VTH-taakanalyse. Hieronder is in beeld gebracht hoe groot de benodigde middelen en de beschikbare middelen zijn. Tevens is de (nog vrij te geven) stelpost¹ voor de VTH-taken getoond:

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154

Actualisatie 2018: de verschillen tussen beschikbaar en benodigd budget ontwikkelen zich als volgt:					
(bedragen x 1.000)	2018	2019	2020	2021	2022
Beschikbaar (a)	€ 25.310	€ 22.955	€ 19.197	€ 17.744	€ 17.844
Benodigd (b)	€ 25.491	€ 27.128	€ 27.942	€ 28.148	€ 28.703
Vershil (a-b)	-€ 181	-€ 4.173	-€ 8.745	-€ 10.404	-€ 10.859
Stelpost VTH-taken		€ 2.500	€ 6.200	€ 6.200	€ 6.200
Beschikbaar - benodigd	-€ 181	-€ 1.673	-€ 2.545	-€ 4.204	-€ 4.659

Actualisatie 2018: opbouw van het tekort:					
(bedragen x 1.000)	2018	2019	2020	2021	2022
Structurele verdringingseffecten	€ 0	-€ 1.292	-€ 1.331	-€ 1.371	-€ 1.106
Indexatieverschillen	€ 0	-€ 759	-€ 1.540	-€ 2.343	-€ 3.170
Beëindiging convenant Bodem & Ondergrond				-€ 600	-€ 600
Overig	-€ 181	€ 378	€ 326	€ 110	€ 217
Vershil	-€ 181	-€ 1.673	-€ 2.545	-€ 4.204	-€ 4.659

Het gepresenteerde tekort kent de volgende hoofdoorzaken:

- Structurele verdringingseffecten, jaarlijks variërend tussen € 1,1 en € 1,4 miljoen.
- Indexatieverschillen die cumulerend toenemen van € 0,8 miljoen (2019) naar ruim € 3,2 miljoen (2022).
- Beëindiging convenant 'Bodem & Ondergrond' (loopt tot en met 2020), waardoor er, rondom de start (2021 en 2022) van de Omgevingswet, sprake is van een incidenteel tekort van € 0,6 miljoen in deze jaren.
- De overige verschillen kunnen zijn niet nader gespecificeerd. Deze kunnen eventueel worden ingezet ter dekking van de frictiekosten wegens de beëindiging van bovenstaand convenant.

Uw Staten hebben vorig jaar extra middelen voor de VTH-uitvoering gereserveerd in een stelpost. Inmiddels is duidelijk dat deze reservering onvoldoende is om een adequate VTH-taakuitvoering te kunnen realiseren; er zijn aanvullende middelen nodig ten opzichte van de reservering in de stelpost.

2. Instrumenteel VTH-kader

Het voorliggend kader ziet op een instrumentele visie voor VTH met doelstellingen. De uitvoeringsparagraaf zal gezamenlijk met de omgevingsdiensten worden opgesteld in de vorm van een implementatieplan dat weer aan de basis ligt voor de jaarlijkse opdrachten aan de omgevingsdiensten.

¹ Deze stelpost bedraagt € 2,5 miljoen in 2019 en € 6,2 miljoen per jaar vanaf 2020

Ons college heeft dit kader in de hoedanigheid van bevoegd gezag ingevolge het toepasselijke omgevingsrecht, vastgesteld. Zoals toegezegd tijdens uw Statenvergadering van 26 oktober 2016 hebben wij uw Staten betrokken bij het vormgeven van dit instrumentele kader.

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154

Wij willen op een andere manier met burgers en bedrijven omgaan bij vergunningverlening, toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht. Regels moeten goed uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. Degene die een bedrijf heeft moet om te beginnen weten wat hij moet doen en wat wel en niet mag. De toezichthouder moet controleren of de regels worden nageleefd.

De toezichthouder kijkt daarbij vooral naar de regels, waarbij het niet-naleven de meeste milieugevolgen heeft. Handhaven daarbij, dus afdwingen indien dit nodig is, is daarom ook belangrijk. Ook omdat bedrijven geen extra geld mogen verdienen met het niet naleven van regels. Als bedrijven echt niet willen luisteren en hardnekkig blijven overtreden vinden we dat hun vergunning moet worden ingetrokken.

Door meer verantwoordelijkheid te leggen bij een initiatiefnemer ten aanzien van zelfregulering, zelftoezicht en een betere communicatie met de omgeving kan een hoger rendement worden behaald. Niet alleen in termen van minder procedures en besparing van kosten maar ook in termen van een betere omgevingskwaliteit.

Wij zijn ervan overtuigd dat we onze manier van vergunning verlenen, toezicht houden en handhaven verder moeten aanpassen in het belang van een betere kwaliteit van de leefomgeving, een beter gedeelde verantwoordelijkheid van de zorg voor die leefomgeving en een betere relatie tussen bedrijven en hun omgeving. Hiervoor is een andere manier van denken en doen bij VTH nodig.

Wij gaan de komende jaren, samen met gemeenten, waterschappen en Rijksinspecties deze andere manier van vergunningverlening, toezicht houden en handhaven invoeren. De omgevingsdiensten zullen, in opdracht van ons, het meeste hiervan voor hun rekening nemen.

Dit geldt voor de provincie zelf en voor de omgevingsdiensten waarmee intensief wordt samengewerkt. Maar ook voor de bedrijven en anderen die activiteiten verrichten met gevolgen voor de omgeving. En ten slotte ook bij omwonenden en milieuorganisaties.

Meer concreet willen we het volgende:

- Wij richten VTH meer op het bereiken van een betere kwaliteit van de omgeving. Niet belangrijke, belemmerende en zeer gedetailleerde regels willen we waar mogelijk vermijden;
- We gebruiken de resultaten van VTH voor het ontwikkelen, bijstellen en evalueren van ons omgevingsbeleid.

- Wij bereiden ons voor op de Omgevingswet. Juist bij deze wet staan de milieudoelen meer centraal en niet de regels. Maar, deze wet kent ook meer vrijheid voor de initiatiefnemers van allerlei activiteiten met gevolgen voor de omgeving. Daarom wordt het contact vooraf tussen initiatiefnemers en omwonenden straks nog belangrijker dan nu het geval is. En als er sprake is van echte risico's moeten de regels streng zijn en blijven; beter milieu en een beter klimaat zelf meer in gaan vullen. Dat kan door ook voor zichzelf extra doelen en regels te stellen en ook zelf toezicht te houden op de naleving van de regels.
- We spreken bedrijven aan op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de leefomgeving. Zo verlangen we dat zij eerst met hun burens gaan praten als er initiatieven voorliggen. Wij vinden het heel belangrijk dat zij daarbij overleggen over de manier waarop een project wordt uitgevoerd. Daarnaast zullen wij bedrijven stimuleren dat zij op eigen initiatief een bijdrage zullen leveren aan verdergaande verbetering van omgevingskwaliteit boven op de naleving van regels.
- Wij houden bij vergunningverlening rekening met gevoeligheden in de omgeving en het nalevingsgedrag van het bedrijf.
- Wij willen vergunningen die meer begrijpelijk en inzichtelijk zijn voor iedereen. Wij zetten in op inzichtelijke aanvragen en inzichtelijke vergunningen en ontheffingen door daar waar het inzicht verloren dreigt te geraken te voorzien in geconsolideerde versies.
- We richten ons toezicht vooral op activiteiten waarbij veel overtredingen plaatsvinden of waarbij het effect op de fysieke leefomgeving groot is.
- We pakken overtreders aan en volgen daarbij nauwgezet de Landelijke Handhavingsstrategie.
- We gaan met behulp van het InterventieKompas (ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) het gedrag dat leidt tot overtreding analyseren zodat inzichtelijk wordt aan welke knoppen we moeten draaien om gewenst gedrag te stimuleren.
- We zetten de 'Stijlwijzer Handhaving' (eveneens ontwikkeld door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid) in om de stijlgevoeligheid van onze doelgroepen te onderzoeken waarna we die toezichthouder kunnen inzetten die beschikt over de stijl die het effectiefst is.
- We maken gebruik van de ontwikkelingen op het gebied van digitale dataverwerking voor toepassing binnen VTH.
- Wij willen dat bedrijven die klachten veroorzaken daarop aangesproken kunnen worden door degenen die de overlast ervaren en zelf aan de slag gaan om deze overlast weg te nemen.
- Wij willen dat bedrijven waar veel incidenten voorkomen zelf meer actie ondernemen om dit te voorkomen.
- Wij willen de vergunningen intrekken van bedrijven die niet willen luisteren en hardnekkig de regels blijven overtreden.

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154

Europese en internationale zaken

Niet van toepassing.

Communicatie

Niet van toepassing.

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154

Vervolg

Een drietal relevante ontwikkelingen zouden idealiter onderdeel uitmaken van de nu voorliggende Statenmededeling. Hierbij gaat het om onderwerpen waarbij financiële knelpunten op kunnen treden, maar waarvan de impact op dit moment nog niet in beeld kan worden gebracht. Oorzaak hiervan is dat noodzakelijke gegevens niet tijdig beschikbaar zijn om hierover een gedegen voorstel te doen vóór de zomer van 2018. Dit leidt tot aanvullende en afzonderlijke besluitvormingstrajecten in de loop van dit jaar.

Dit betreft de volgende onderwerpen:

- De financiële problemen bij de ODBN leiden naar verwachting in dit najaar tot een begrotingswijziging die te laat komt om meegenomen te worden in de bestuursrapportage 2018. De hieruit voortvloeiende structurele effecten kunnen niet worden afgedekt uit de huidige provinciale meerjarenbegroting.
- De gevolgen van de Wet natuurbescherming op de VTH-taakuitvoering wordt later in 2018 middels een separaat dossier aan PS voorgelegd. Hopelijk zijn de hiervoor benodigde gegevens op tijd beschikbaar om deze te kunnen verwerken in de begroting 2019. Mocht dat niet het geval zijn, dan is ook hiervoor een afzonderlijke begrotingswijziging nodig.
- Voor wat betreft de gevolgen van de gewijzigde verordening natuurbescherming is er, uiterlijk in 2020, een separaat dossier nodig om gevolgen hiervan vanaf 2021 af te dekken.

Bij de behandeling van de perspectiefnota 2018 hebben uw Staten, middels [Motie 6](#), aan Gedeputeerde Staten opgedragen om in de provinciale begroting in te spelen op financiële duurzaamheid. Om een zuiver beeld te krijgen van de afweegbare ruimte in de bestuursperiode 2019-2023 is het van belang structurele taken af te dekken met structurele middelen.

De afdekking van de onontkoombare uitgaven zoals die blijken uit de VTH-takenanalyse als gevolg van de structurele verdringingseffecten en de structurele gevolgen van de indexering voor 2019 past in de adequate uitvoering van deze motie. Deze effecten worden als knelpunt opgenomen in de bestuursrapportage 2018. Hiermee wordt een beroep op de algemene middelen gedaan.

Concreet gaat het hierbij om de volgende bedragen:

Actualisatie 2018: opnemen als knelpunt Bestuursrapportage 2018:					
(bedragen x 1.000)	2018	2019	2020	2021	2022
Structurele verdringingseffecten	€ 0	-€ 1.292	-€ 1.331	-€ 1.371	-€ 1.106
Actualisatie naar prijspeil 2019	€ 0	-€ 759	-€ 759	-€ 759	-€ 759
Verschil	€ 0	-€ 2.051	-€ 2.090	-€ 2.130	-€ 1.865

Daarnaast wordt in de bestuursrapportage 2018 het voorstel gedaan om de eerder opgerichte stelpost voor VTH-taken vrij te geven.

De verwachte (cumulerende) indexatieverschillen ná 2019 worden nog niet opgenomen in de bestuursrapportage 2018. Dit zou prematuur zijn; het past beter om in het nieuwe bestuursakkoord (2019-2023) hierover concernbrede afspraken te maken. In de begroting 2019 worden hiervoor enkele concernbrede scenario's uitgewerkt, op basis waarvan nadere besluitvorming over het thema indexering kan plaatsvinden.

De voorliggende Statenmededeling doet niets af aan het budgetrecht van Provinciale Staten. Bij het vaststellen van de bestuursrapportage 2018 worden uw staten in positie gebracht om dit budgetrecht uit te oefenen.

Bijlagen

1. Geactualiseerde VTH-taakanalyse
2. Instrumenteel VTH-kader

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

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

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

Opdrachtgever: mevrouw M.J. van den Dries, 06-27745039,
mvddries@brabant.nl, programmamanager Omgevingsrecht.

Opdrachtnemer: de heer C.A.L. van Daal, 06-16312980, cvdaal@brabant.nl,
financieel strateeg programma Omgevingsrecht.

Datum

25 juni 2018

Documentnummer

GS : 4365361

PS : 4377154