



Onderwerp

Behandelaanbod motie 813, Versterking uitvoering
Vergunningverlening

Bestuurlijke samenvatting van het voorstel

Hierbij bieden wij u het behandelvoorstel motie 813, Versterking uitvoering Vergunningverlening aan. In het behandelvoorstel beschrijven wij welke voorstellen wij doen voor het structureel versterken van de vergunningverlening en welk voorstel wij doen voor een incidentele inzet om te komen tot digitale vergunningen. Tevens geven wij aan wat de financiële consequenties zijn voor uitvoering van deze voorstellen. Wij vragen u om in te stemmen met het behandelvoorstel en de daarbij behorende kosten zodat wij over kunnen gaan tot uitvoering van uw verzoeken zoals opgenomen in motie 813.

Inhoud

Provinciale Staten hebben in de vergadering van 27 juni 2018 motie 813 'Versterking uitvoering Vergunningverlening' met algemene stemmen aangenomen.

Wij kunnen ons vinden in het doel om te investeren in het versterken van de vergunningverlening en het streven naar transparantie waarbij we zo goed mogelijk onze burgers informeren over de vergunningen, milieueffecten en prestaties van (chemische) bedrijven en bevoegd gezag. Wij herkennen uw punt dat branches zoals de chemische industrie, gezien de aard van de processen en de aard van stoffen die binnen deze processen gebruikt worden, veel kennis en expertise vragen van de omgevingsdiensten die belast zijn met de uitvoering van de vergunningtaken. Deze motie plaatsen wij dan ook graag in het perspectief van uw ambitie de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te versterken, onze inspanningen voor de doorontwikkeling van VTH en voor een veilige en gezonde leefomgeving.

Wij menen dat onze initiatieven duidelijk maken dat wij juist op de door u genoemde aandachtspunten doorpakken. Wij vullen uw aanbod om extra financiële middelen ter beschikking te stellen voor het versterken van de vergunningverlening en voor de digitalisering van de vergunningen – rekening houdend met deze context - dan ook graag in.

Versterken van vergunningverlening

Ten aanzien van uw verzoek voor het versterken van vergunningverlening, in het bijzonder bij de omgevingsdiensten die te maken hebben met de chemische industrie, zullen wij een aantal acties gaan uitvoeren.

De inventarisaties en voortschrijdend inzicht uit de uitvragen naar (potentiële) Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), die al deels zijn uitgevoerd, en de doorwerking van ZZS in de

afvalketen zal moeten uitwijzen of er ook sprake is van een structurele component die niet kan worden ondervangen binnen de huidige financiële kaders. De technische sessie van 26 september 2018 met betrekking tot “ZZS en het stelsel” zien wij als een goede gelegenheid waarbij u zich samen met deskundigen uit het hele veld verdergaand kunt verdiepen in een stelselmatige aanpak van het ZZS vraagstuk.

Op deze gemeenschappelijke basis kunnen we vanuit onze positie van koplopend bevoegd gezag, inhoud geven aan een effectieve stelselmatige aanpak. Hierbij willen wij nu al aangeven dat dit niet alleen structureel extra capaciteit en/of middelen bij de omgevingsdiensten vraagt. Bij een dossier als dit wordt juist het leggen van de verbinding tussen uitvoering en kaderontwikkeling op Europees en nationaal niveau bevestigd. Voor het stelselmatig leggen van deze verbindingen is doorontwikkeling van de eigen provinciale ambtelijke milieuorganisatie een wezenlijke schakel.

Daarbij vragen ontwikkelingen als onder andere de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet, het digitaliseren van vergunningen en de complexiteit van de vergunningen ook meer van het beleidsmatig opdrachtgeverschap vanuit de provincie naar de vijf Omgevingsdiensten.

Wij zien meerdere ontwikkelingen die bijdragen aan de gewenste en benodigde versterking van de vergunningverlening. Het gaat hier om ontwikkelingen die om een extra structurele financiering vragen. De benodigde extra structurele financiën bedragen in totaal € 900.000. Hiervan wordt € 700.000 ingezet voor versterking van de omgevingsdiensten en € 200.000 voor versterking van de provinciale ambtelijke milieuorganisatie.

1. Het structureel versterken van de omgevingsdiensten inzake het ZZS dossier.

Zoals al gesteld vergt het ZZS dossier extra capaciteit van onze omgevingsdiensten. Op basis van ervaringscijfers van de afgelopen twee jaar is de omvang van deze structurele extra capaciteit ingeschat. De benodigde extra capaciteit bedraagt twee fte. Wij zullen in overleg met de vijf omgevingsdiensten bepalen hoe en waar deze extra capaciteit ingezet wordt. Wij zien namelijk dat de ZZS discussie niet meer alleen de chemische industrie betreft (waar veelal de DCMR voor verantwoordelijk is) maar dat ook de afvalbranche in deze discussie meegenomen wordt. De afvalbedrijven zitten door heel Zuid-Holland verspreid en daarom zijn alle diensten hierbij betrokken. Om ervoor te zorgen dat de extra last die het ZZS dossier met zich meebrengt geen gevolgen heeft voor de uitvoering van de reguliere vergunningtaken stellen wij extra versterking van de uitvoering bij de omgevingsdiensten voor van 2 fte. De hiervoor benodigde structurele financiën bedragen € 200.000.

2. Het structureel verhogen van het flexibel budget t.b.v. het financieren van initiatieven vanuit de omgevingsdiensten voor versterking van de vergunningverlening.

Op basis van de Kadernota 2018-2021 is een structureel budget à €1.800.000 gevormd. Dit budget bestaat uit zo'n € 1.000.000 voor de inzet ten behoeve van incidentafwikkeling (o.a. Chemours) en zo'n € 800.000 ten behoeve van (snel opkomende) beleidsintensiveringen. Initiatieven vanuit de omgevingsdiensten voor de versterking van vergunningverlening kunnen hier gedeeltelijk gebruik van maken. Wij onderkennen dat de uitvoering van de reguliere vergunningtaken onder druk staat door externe ontwikkelingen als de Omgevingswet, nieuwe kaders en richtlijnen (o.a. Publicatieblad Gevaarlijke Stoffen 29) en de steeds complexer wordende bedrijven en dito vergunningen. Om onze omgevingsdiensten

te ontlasten van deze druk stellen wij voor om het bovengenoemde budget te verhogen met € 500.000 naar jaarlijks € 2.300.000. Deze extra verhoging wordt volledig ingezet voor het financieren van initiatieven vanuit de omgevingsdiensten voor de versterking van de vergunningverlening.

Aandachtspunt hierbij is het - dreigende - personeels- en kwaliteitstekort vanwege een krappe arbeidsmarkt. Personeelsbeleid is een interne taak en verantwoordelijkheid van de omgevingsdiensten. Wij zijn echter wel verantwoordelijk voor een goede uitvoering van vergunningverlening bij de bedrijven die onder ons bevoegd gezag vallen en stellen daarom kwaliteitseisen aan onze diensten ten behoeve van een kwalitatief goede uitvoering van onze gemandateerde vergunningtaken. In het kader van deze verantwoordelijkheid zullen wij met onze vijf omgevingsdiensten in gesprek gaan over de problematiek van het niet verkrijgen van voldoende gekwalificeerd personeel. Ook initiatieven ten behoeve van werving van nieuw personeel kunnen mogelijk gefinancierd worden vanuit het extra budget.

3. Het versterken van de eigen provinciale ambtelijke milieuorganisatie.

Voor het doorontwikkelen van de eigen provinciale ambtelijke milieuorganisatie op tactisch/strategisch niveau is structureel één fte benodigd. De focus zal hierbij liggen op het leggen van de verbinding tussen uitvoering door omgevingsdiensten, opgave gericht werken binnen de provincie en kaderontwikkeling op (inter)nationaal niveau. Dossiers zoals ZZS en digitale vergunningen vragen om het leggen van deze verbinding voor een uitvoerbaar, doelgericht en effectief milieubeleid. De provincies in het algemeen en Zuid-Holland in het bijzonder heeft een specifieke positie en verantwoordelijkheid binnen het stelsel. Vanwege de concentratie van industriële activiteiten, verstedelijking en de nabijheid van natuurwaarden worden spanningen tussen doelen en bestaande praktijk in Zuid-Holland vaak als eerste manifest. De basis kan alleen op orde blijven wanneer tijdig de betekenis van nieuwe regelgeving (zoals ZZS) en nieuwe ontwikkelingen (zoals digitale vergunningen) samen met de eigen omgevingsdiensten en andere partners in het stelsel worden doordacht. Wij hebben een leidende rol in het ZZS dossier en willen ook een leidende rol gaan hebben in het digitaliseren van vergunningen (komt later in deze brief aan de orde) en de inzet van VTH bevoegdheden bij (concern)programma's die gericht zijn op een duurzaam veilige en gezonde leefomgeving en doelmatige inzet van onze bevoegdheden. Ook bij deze programma's zullen wij tegen de grenzen van vigerende wet- en regelgeving aanlopen. Met de beoogde één fte willen wij de competentie van de organisatie versterken om structureel verbindingen te leggen tussen uitvoering en kaderstelling zodat wij hier over stelselmatig en tijdig het gesprek aan kunnen gaan met o.a. de ministeries.

Daarnaast is één fte benodigd voor de versterking van de beleidsexpertise op het gebied van vergunningverlening, om het beleidsmatig opdrachtgeverschap beter in te vullen (vanuit meer tactisch/strategisch perspectief). Met de nota VTH geven wij richting aan de uitvoering van vergunningverlening en (risicogericht) toezicht door onze omgevingsdiensten. Hierbij stellen wij kwaliteitseisen. Om te kunnen bepalen of de diensten de uitvoering van de VTH taken conform gestelde kwaliteitseisen uitvoeren dienen wij bij doorontwikkeling van deze taken nauwer samen te werken met deze diensten. Het geven van een meer kwalitatieve invulling hieraan vergt extra capaciteit. De benodigde financiën voor de versterking van de provinciale ambtelijke milieuorganisatie met 2 fte bedragen € 200.000.

Digitaliseren van vergunningen

Naast het versterken van vergunningverlening heeft u ook verzocht om het digitaliseren van vergunningen en het beter beschikbaar stellen van de vergunninginformatie zodat elke burger kan zien wat er in welke hoeveelheden door een bedrijf in zijn of haar omgeving wordt uitgestoten of geloosd.

In het kader van de impuls VTH zijn al de nodige acties tot uitvoering gebracht. Eén van de projecten die in dit kader is uitgevoerd betrof Vergunningverlening 2.0 (pilot Regelbeheer) waarbij inzichtelijk is gemaakt of het mogelijk is om een vergunning te digitaliseren. De resultaten van deze pilot waren zeer positief. Als vervolg op de pilot hebben wij de ambitie een meerjarig programma te initiëren om te komen tot een Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV, ook wel Vergunningverlening 2.0 genoemd). Doel van programma AADV is om te komen tot een digitale vergunning die meerwaarde oplevert voor ons als bevoegd gezag (efficiëntie), de bedrijven (efficiëntie en lastenvermindering) en de burger (transparantie). Wij zullen in dit programma het verzoek om inzicht in emissies en lozingen meenemen.

Het programma AADV zal in fasen worden uitgevoerd. Hierdoor zijn we in staat om gedurende het programma bij te sturen daar waar nodig (door voortschrijdend inzicht, externe ontwikkelingen, ambities, enz.). Hieronder worden de fasen en bijbehorende resultaten kort weergegeven:

Fase 1: inzicht in hoe procedures sneller en efficiënter kunnen (Q1 t/m Q3 2019)

- Eisen en randvoorwaarden zijn duidelijk.
- De business case is uitgewerkt.
- Een eerste werkende digitale versie van de AADV.

Fase 2: verbeterde vergunningverlening tussen bevoegd gezag en bedrijf gebaseerd op AADV (Q4 2019 t/m Q2 2020)

- Vergunningen voor Besluit risico zware ongevallen (Brzo)-bedrijven zijn actueel en digitaal beschikbaar en ontsloten.
- Uitvoering van de vergunningverlening is versterkt en de digitalisering draagt bij aan motie 813 (inzicht in uitstootgegevens).

Fase 3: vergunningverlening gebaseerd op het principe 'vertrouwen, tenzij' (Q3 2020 t/m Q1 2021)

- Vooruitlopende op de Omgevingswet zijn de eisen en randvoorwaarden uitgewerkt en gebaseerd op 'ja, mits'.
- De business case is geactualiseerd (in relatie tot besparingen voor alle betrokkenen).

Fase 4: klaar om op te schalen in gebruik en te werken in de 'geest van de Omgevingswet' (Q2 2021 t/m Q3 2022)

- Verbreding naar alle type bedrijven en geschikt voor alle juridische kaders.
- Randvoorwaarden om te werken met de AADV onder de Omgevingswet zijn gerealiseerd.

Fase 5: doorontwikkeling in aansluiting op de Omgevingswet (Q4 2022 t/m)

Voor uitvoering van het programma AADV is een programmaplan opgesteld. De benodigde incidentele investering voor zover wij die nu kunnen overzien bedraagt zo'n € 6.000.000. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het (externe) beheer en onderhoud van de te ontwikkelen IT-oplossing voor in ieder geval gedurende de looptijd van het programma. Hoe het beheer en onderhoud en de hiermee gepaard gaande kosten er na de looptijd van het programma uit zien is afhankelijk van nog te maken keuzes en wordt gedurende het programma in beeld gebracht. Wij willen hierbij al wel meegeven dat er na afronding van het programma structureel financiële middelen en arbeidscapaciteit benodigd zijn voor het beheer en onderhoud van de IT-oplossing. Deze benodigde financiële middelen en arbeidscapaciteit kunnen niet vanuit de bestaande budgetten en formatie gedekt worden. Op het moment dat de exact benodigde financiële middelen en arbeidscapaciteit helder zijn zullen deze, via een P&C-product, gevraagd worden. Wij initiëren de ontwikkeling van een AADV vanuit onze eigen behoefte om onder andere voorbereid te zijn op de komst van de Omgevingswet en het Digitaal Stelsel Omgevingswet, maar hopen ook hiermee een vliegwielfunctie te bieden voor een landsbrede toepassing. De € 6.000.000 betreft een indicatie van de kosten. We houden u op de hoogte van de voortgang, inclusief de besteding van middelen, van het programma. Gezien de doorlooptijd (tot 2022) zal dit programma na afronding van de impuls VTH doorlopen. Over de afronding van de impuls VTH wordt u eind 2018 nader geïnformeerd.

Lopende investeringen in versterken en digitaliseren van vergunningverlening

De afgelopen periode hebben wij, mede naar aanleiding van de door u op 28 juni 2017 aangenomen motie 722 (kwaliteitsimpuls vergunningverlening uitvoeringsplan), op incidentele basis extra middelen ingezet om de vraagstukken rond PFOA en GenX bij Chemours en ZZS in bredere zin het hoofd te bieden. Daarbij lopen wij als provinciaal bevoegd gezag aan tegen de grenzen van de Europese kaders en de beperkingen van de nationale wet- en regelgeving. Wij willen u echter meenemen in de stappen die wij ook op het gebied van vergunningverlening hebben gezet en trajecten die al lopen.

Op 29 augustus 2018 hebben wij overleg gevoerd met de minister en staatssecretaris van I&W over de beperkingen in de huidige regelgeving die wij als bevoegd gezag ervaren om deze stromen effectief te reguleren en een circulaire economie dichterbij te brengen. In dit overleg heeft de staatssecretaris op dit punt ook haar behoefte aan een systeemanalyse geuit. Wij hebben onze medewerking, inclusief de expertise van de DCMR, hierbij aangeboden. Het Bestuurlijk Omgevingsbeleid-overleg van 1 oktober 2018 lijkt de eerste gelegenheid om hierover verdergaande afspraken te maken.

Als onderdeel van de landelijk aanpak ZZS wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van een landelijke databank waarin alle emissies en lozingen van ZZS worden vastgelegd. Dit vraagt om uniformering van gegevens en digitalisering. Dat de andere provincies de door DCMR en provincie Zuid-Holland, in samenspraak met ministerie van I&W en RIVM, gehanteerde werkwijze inmiddels overnemen is hier een belangrijke stap. Wij zijn voornemens deze databank te verbinden aan de in uitvoering zijnde doorontwikkeling van de Brzo-viewer zodat wij ook naar onze burgers online zowel de emissies naar de lucht als ook de emissies naar het (oppervlakte)water kunnen tonen.

In ons nieuwe VTH-beleid (Nota VTH 2018-2021) eisen wij in vergunningen dat bedrijven moeten voldoen aan de Best Beschikbare Technieken (BBT) en hebben wij verankerd dat we waar nodig streven naar maatregelen die verder gaan dan de Beste Beschikbare Technieken, zogenaamd BBT+.

Vanuit de impuls VTH is in opdracht van ons, door de DCMR, de pilot Regelbeheer uitgevoerd in het kader van Vergunningverlening 2.0 (VV 2.0). De pilot was een eerste stap om te komen tot een altijd actuele vergunning. Doel was te onderzoeken welke mogelijkheden en belemmeringen er zijn bij het omzetten van voorschriften uit vergunningen naar regels (in een database). De resultaten van de pilot zijn medio 2018 in de vorm van een eindrapportage opgeleverd en hebben geleid tot inzicht in mogelijke vervolgstappen.

Voor de volledigheid geven we hieronder weer in welke voorstellen al is voorzien.

Afgelopen jaren zijn omgevingsdiensten op incidentele basis financieel versterkt (€ 1.700.000) voor het uitvoeren van de vergunningtaken. De DCMR heeft hierbij de grootste financiële versterking (€ 1.400.000) gekregen gezien de aard en omvang van het bedrijvenpakket. Wij voorzien bij de Begroting 2019, voor uitvoering van vergunningverlening, in de omzetting van deze incidentele bijdragen naar structurele bijdragen. Deze omzetting was geen onderdeel van de Kadernota 2018-2021 omdat deze middelen wel structureel gedekt zijn binnen de provinciale begroting. Structurele toekenning aan de omgevingsdiensten van deze middelen bevordert hun positie op de arbeidsmarkt om structurele capaciteit aan te trekken en te scholen.

Wij houden u graag geïnformeerd over de lopende acties en de voortgang.

Financiën en dekking

De kosten voor uitvoering van de voorstellen zijn te verdelen in:

- Structurele financiële middelen ten behoeve van versterking van vergunningverlening:
 - € 200.000 materieel budget (ZZS dossier)
 - € 500.000 materieel budget (versterken vergunningverlening)
 - 2 fte uitbreiding formatie, met als gevolg circa € 200.000 extra loonkosten
- Incidentele financiële middelen ten behoeve van digitaliseren van vergunningen:
 - € 6.000.000 materieel budget gedurende 4 jaar conform volgende verdeling:
 - Jaar 1: € 2.500.000
 - Jaar 2: € 1.500.000
 - Jaar 3: € 1.500.000
 - Jaar 4: € 500.000

Dekking van de benodigde structurele financiële middelen à € 900.000 vindt plaats bij de Begroting 2019.

De financiële consequenties (€ 6.000.000) van ons voorstel inzake het digitaliseren van vergunningen zijn van dien omvang dat een specifiek besluit van u hierover gewenst is. Hierbij geven wij u graag de volgende zaken mee:

- Vanwege het ontbreken van beschikbare reserve binnen programma Groen, Waterrijk en Schoon, doel 1-6 “Een gezond(er) en veilig(er) leefmilieu”, is dekking hieruit niet mogelijk. Er zal derhalve een alternatief budget beschikbaar gesteld moeten worden.

- Uitvoering van het programma zal niet eerder starten dan het moment waarop de benodigde incidentele financiële middelen door u beschikbaar worden gesteld.

Proces

Het behandelvoorstel is opgesteld naar aanleiding van de door u op 27 juni 2018 aangenomen motie 813, Versterking uitvoering Vergunningverlening. Naar aanleiding van uw verzoeken zoals opgenomen in de motie hebben wij opdracht gegeven om te komen met voorstellen waarmee invulling gegeven kan worden aan uw verzoeken. Hierbij heeft ook de benodigde afstemming met externe partijen plaatsgevonden.

Procedure

Wij zijn uiteraard van harte bereid om het behandelvoorstel motie 813, Versterking uitvoering Vergunningverlening, nader toe te lichten in uw Staten. Na uw instemming met dit voorstel zullen wij hier uitvoering aan geven.

Ontwerp-Besluit

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

Gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van 18 september 2018, met het besluitnummer PZH-2018-663833125;

Gelet op het belang om de vergunningverlening te versterken en het digitaliseren van vergunningen en daarmee bieden van meer transparantie aan onze burgers;

Besluiten:

1. Vast te stellen de planvorming ter uitvoering van motie 813 over Versterking van de uitvoering van Vergunningverlening in antwoord op Motie 813.
2. Tot uitvoering te brengen het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning en beschikbaar te stellen het benodigd incidenteel budget à € 6.000.000 ten laste van de Algemene reserve.

Den Haag, 14 november 2018

Provinciale Staten van Zuid-Holland,

griffier,

voorzitter,

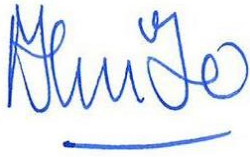
Bijlagen:

Motie 813 Wijbenga (D66) Versterking uitvoering Vergunningverlening

Den Haag, 9 oktober 2018

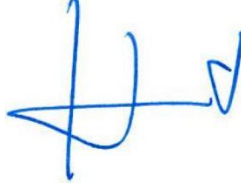
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,



drs. H.M.M. Koek

plv. voorzitter,



F. Vermeulen