

## Statenmededeling

### Onderwerp

Informatievoorziening inzake omgevingsdiensten en uitvoering VTH-taken

### Datum

21 november 2017

### Documentnummer

GS: 4245062

PS: 4281936

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

### Kennisnemen van

1. De informatievoorziening inzake omgevingsdiensten en uitvoering VTH-taken aan uw Staten;
2. Ontbreken van een noodzaak voor een nieuwe visie over de gemeenschappelijke regeling van omgevingsdiensten;
3. De provinciale rol inzake totstandkoming regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid.

### Aanleiding

In de vergadering van uw Staten van 9 juni 2017 heeft gedeputeerde Van den Hout toegezegd met een notitie te komen over de rol en positie van de uw Staten in de gemeenschappelijke regelingen bij de omgevingsdiensten. In deze statenmededeling wordt ingegaan:

- 1) wat op welk moment er in PS ingebracht moet worden voor discussie, hoe PS zijn invloed kan doen gelden, en tevens,
- 2) geeft de gedeputeerde zijn visie over of het zinvol is voor de provincie te komen met een nieuwe visie op de gemeenschappelijke regeling.

Middels deze statenmededeling wordt die toezegging nagekomen. Als bijlage treft u een infographic aan, waarin een aantal zaken samenhangend zijn opgenomen.

Daarnaast grijpen wij deze gelegenheid aan u te informeren over de totstandkoming van regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid, zoals die inmiddels in de vorm van regionale operationele kaders in twee regio's zijn vastgesteld.

### Bevoegdheid

Gedeputeerde Staten hebben de uitvoering van het overgrote deel van hun

bevoegdheden op het gebied van het omgevingsrecht per 1 juni 2013 overgedragen aan de drie omgevingsdiensten.

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

Bij de vormgeving van de omgevingsdiensten en de uitvoering van deze taken door de omgevingsdiensten zijn diverse bevoegdheden en verplichtingen aan de orde. Het betreft hier onder meer uw toestemmingsrecht op grond van de wet gemeenschappelijke regelingen, uw controlerende taak, uw budgetrecht op grond van de Provinciewet, en onze passieve en actieve informatieplicht.

## **Kernboodschap**

### *1.1. Diverse kaders*

Uw staten hebben gevraagd om inzichtelijk te maken wanneer u waarover geïnformeerd wordt, en u uw invloed kunt doen gelden. Hieronder hebben wij dit verdeeld in verschillende aspecten.

#### a. Inhoudelijke normen

Naast Europese en nationale wet- en regelgeving worden de werkzaamheden van de omgevingsdiensten bepaald door provinciaal beleid, zoals dat in beleidsplannen als PMWP en BrUG door uw Staten wordt vastgesteld. De daarmee samenhangende provinciale regelgeving als de Verordening Natuurbescherming of de Provinciale Milieuverordening bevat nadere normen die de omgevingsdiensten moeten hanteren bij hun werkzaamheden. Deze inhoudelijke kaders worden vanzelfsprekend door u vastgesteld.

Daarnaast stellen wij, als de noodzaak hiertoe bestaat, ook zelf regels vast voor het uitoefenen van onze bevoegdheden door de omgevingsdiensten, zoals de 'Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant' uit 2016, voor gebruik bij de toetsing van aanvragen om een omgevingsvergunning. Over dergelijke (beleids-)regels wordt u in beginsel niet actief geïnformeerd, tenzij daar in casu aanleiding voor bestaat.

In de opdracht aan de omgevingsdiensten worden alle regels, zowel landelijk als provinciaal, benoemd als verplichte toetsingskaders.

#### b. Kwaliteitscriteria

Naast inhoudelijke normen stelt de provincie ook eisen aan de kwaliteit van de omgevingsdiensten, hun medewerkers en de uitvoering van de taken.

Uitgangspunten voor de kwaliteitseisen vormt de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving' door u in 2016 vastgesteld. Hierin is onder meer bepaald dat u op hoofdlijnen toeziet op het beleid inzake de vereiste kwaliteit, en dat minimaal aan de landelijke kwaliteitscriteria (kwaliteitscriteria 2.1) moet worden voldaan.

Wij geven nadere invulling aan deze kwaliteitseisen in de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten. Soms kan hierbij volstaan worden met de landelijke

criteria, soms zijn aanvullende criteria aan de orde, zoals bij Brzo-bedrijven. In de opdracht worden tevens kwaliteitseisen opgenomen ten aanzien van de geleverde producten, zoals vergunningen en handhavingstrajecten.

De hiervoor genoemde Verordening inzake de kwaliteit van VTH-taken vereist verder dat wij jaarlijks rapporteren of en hoe voldaan is aan de gestelde criteria. Wij informeren u hierover op het moment dat wij de opdrachten en jaarrapportages van de omgevingsdiensten aan u ter informatie aanbieden.

c. Eisen aan inzet instrumentarium en proces

Het richtinggevend kader 'Handhavingskoers 2013-2017' voor de wijze van handelen van de omgevingsdiensten, is inmiddels geëvalueerd. U heeft hierover dit najaar [een afzonderlijke statenmededeling](#) ontvangen. Een richtinggevend kader voor Vergunningverlening ontbreekt op dit moment. Wel beschikken wij over de Nota Verantwoorde Vergunningen, zie [de statenmededeling](#) van 10 mei 2016. In dit kader lopen bij de omgevingsdiensten ter operationalisering daarvan een aantal pilots in 2017.

In de opdracht wordt aangegeven dat de omgevingsdiensten bij de uitvoering van hun taken de Landelijke Handhavingstrategie hanteren. Verder dienen de omgevingsdiensten te werken volgens de aanbevelingen van Eijlander/Mans.

In hun jaarrapportages wordt over deze eisen door de omgevingsdiensten expliciet gerapporteerd.

d. Financieel kader

Voorname kaders vormen mede de basis voor de inhoud en omvang van de opdracht aan de omgevingsdiensten. Daarnaast worden gegevens met betrekking tot aantal inrichtingen in de provincie e.d. hierbij betrokken. Op grond van de beschikbare gegevens verzoeken wij u vervolgens de middelen ter beschikking te stellen voor de jaarlijkse opdracht aan de omgevingsdiensten. Wij verwijzen hiervoor ook naar [de VTH-taakanalyse](#) die onlangs aan uw Staten is aangeboden.

Conclusie

Met betrekking tot uw invloed op de diverse aspecten zijn twee soorten processen te onderscheiden. Een betreft – vanzelfsprekend – de vaststelling door u van provinciaal beleid en regelgeving, de andere is de cyclus van de opdrachtverlening. In deze cyclus zijn diverse momenten aan te wijzen waarop wij u informeren en u invloed kunt uitoefenen of dient te besluiten.

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

*1.2 De opdrachtverleningscyclus*

De cyclus met betrekking tot de opdrachtverlening is dus met name het kader waarin naast de omvang en kosten van de opdracht ook de inhoud, de kwaliteit, de wijze van optreden en het proces aan de orde komen. In onderstaand schema zijn de momenten opgenomen waarbij uw Staten betrokken zijn en in welke vorm.

*Rol PS bij opdrachtverlening aan omgevingsdiensten*

|                                       | Kaderstellend | Controlerend |
|---------------------------------------|---------------|--------------|
| middelen voor de opdracht (begroting) | <b>X</b>      |              |
| opdracht                              |               | <b>X</b>     |
| bestuursrapportage (burap)            | <b>X</b>      |              |
| verantwoording (jaarrapportage OD's)  |               | <b>X</b>     |

a. Reguliere cyclus

De cyclus start bij het vaststellen van de begroting met het borgen van voldoende middelen voor de opdracht voor de omgevingsdiensten. Vervolgens wordt u de opdracht aangeboden ter informatie, waarin dus de hiervoor genoemde zaken zijn opgenomen. Naar aanleiding van de termijnrapportages van de diensten, over de eerste vijf maanden van het jaar, wordt u in de bestuursrapportage (burap) op hoofdlijnen geïnformeerd over de voortgang van de werkzaamheden. Uiteindelijk wordt u aan de hand van jaarrapportages van de diensten geïnformeerd over de uitvoering van de opdracht.

De jaarrapportages van de diensten bevatten de verantwoording van de omgevingsdiensten over de uitvoering van de opdracht, waarbij de uitvoering getoetst wordt aan de door ons opgelegde kwaliteitscriteria, de afgesproken werkzaamheden en de kosten.

Wij willen deze jaarrapportages in het vervolg tegelijk met de provinciale jaarstukken willen aanbieden.

b. Tussentijdse wijzigingen van de opdracht

Tussentijdse wijzigingen van het beleid kunnen gevolgen hebben voor de opdracht van de omgevingsdiensten. Bij financiële consequenties, zullen deze tevens tot een begrotingswijziging leiden. Dit is onlangs aan de orde geweest bij vaststelling van de nieuwe regels in de Verordening natuurbescherming met betrekking tot veehouderijen. Over de uitvoering van dergelijke wijzigingen wordt u geïnformeerd binnen de reguliere cyclus, danwel separaat als door de noodzaak toe bestaat.

*1.3 Instellen en wijzigen gemeenschappelijke regelingen*

In het geval van de omgevingsdiensten betreft het gemeenschappelijke regelingen ter uitvoering van onze bevoegdheden. Uw Staten hebben op grond

van de wet de bevoegdheid toestemming te verlenen inzake het instellen van dergelijke gemeenschappelijke regelingen en het wijzigen ervan. In dit kader is u in 2016 de wijziging van de gemeenschappelijke regeling voor de ODZOB voorgelegd. De wijziging van de regeling voor de OMWB wordt u binnenkort aangeboden.

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

Daarnaast bevatten de gemeenschappelijke regelingen ook andere bevoegdheden voor uw Staten. Zo bent u onlangs in de gelegenheid gesteld uw wensen en bedenkingen in te brengen betreffende de deelname door de ODZOB aan een inkoop Samenwerkingsverband, de BIZOB.

*1.4. Eigenaarschap gemeenschappelijke regeling*

Het eigenaarschap van de provincie komt met name in beeld bij de in de begrotingscyclus van de omgevingsdiensten. In onderstaand schema zijn de momenten opgenomen waarbij uw Staten betrokken zijn en in welke vorm.

*Rol PS in de begrotingscyclus van de omgevingsdienst*

|                                | Kaderstellend | Controlerend |
|--------------------------------|---------------|--------------|
| ontwerp-begroting (zienswijze) | <b>X</b>      |              |
| begroting                      |               | <b>X</b>     |
| jaarrekening                   |               | <b>X</b>     |

In de kadernota schetsen de dagelijks besturen van de omgevingsdiensten een financieel en inhoudelijk kader voor het komende jaar. Vervolgens worden u de ontwerp-begrotingen aangeboden, waarop u een zienswijze kunt indienen indien de ontwerp-begrotingen niet voldoen aan de provinciale financiële en inhoudelijke kaders. De vastgestelde begrotingen en jaarrekeningen worden u ter informatie aangeboden.

Zoals gedeputeerde Van den Hout al heeft medegedeeld in de Statenvergadering van 9 juni 2017, is uw en onze invloed beperkt voor zover het de provincie als eigenaar betreft. Dit is inherent aan de verplichte vormgeving van de omgevingsdiensten, de gemeenschappelijke regeling, met een groot aantal deelnemers. Het belangrijkste moment waarop uw Staten invloed kunnen uitoefenen, is, naar onze mening, het moment dat u de ontwerp-begroting van de omgevingsdienst wordt aangeboden.

Hierbij is het volgende van belang, normaliter geldt bij besluiten van de algemene besturen het 'one man- one vote' systeem. Bij besluiten met een financiële strekking geldt daarbij aanvullend, naast een meerderheid van de leden, dat deze meerderheid ook meer dan de helft van de totale opdracht moet vertegenwoordigen. Gezien het aandeel van de provinciale opdracht, tussen de 30% en 40% per jaar per omgevingsdienst, heeft de provincie hiermee op dit punt een relatief grote inbreng.

## *2.1 Nieuwe visie omgevingsdienst*

Uw Staten hebben verzocht om te bezien of een nieuwe visie op de omgevingsdienst opportuun is. Daarbij is onder meer verwezen naar de komst van de Omgevingswet en het feit dat de omgevingsdiensten in rustiger vaarwater lijken te zijn gekomen.

### **Datum**

21 november 2017

### **Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

Uit de context van het debat waarin gedeputeerde Van den Hout de toezegging gedaan heeft, maken wij op dat u graag zou zien dat u, of in ieder geval de provincie, meer en directer invloed heeft op de uitvoering van de taken door de omgevingsdiensten en het gevoerde beleid dienaangaande.

Wij constateren dat er een beperkte speelruimte is hoe wij de uitvoering van onze VTH-taken te regelen. De wet bepaalt dat wij onze bevoegdheden in het kader van de basistaken, tussen de 40 en 50% van de gehele opdracht, moeten overdragen aan een omgevingsdienst, en de wet bepaalt dat deze moet worden ingesteld als een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Deze verplichting is in 2016 in de wet opgenomen.

Op de keper beschouwd, bestaan er binnen deze kaders slechts twee mogelijkheden om het huidige stelsel te wijzigen, of het aanpassen van de huidige gemeenschappelijke regelingen aan uw wensen, of het verlenen van de provinciale opdracht in zijn geheel aan één omgevingsdienst.

Hierbij is het splitsen van basistaken en verzoektaken en deze verschillend behandelen geen optie. De provincie heeft eerder gekozen om ook de verzoektaken door de omgevingsdiensten uit te laten voeren om goede redenen, en deze zijn nog onverkort van toepassing. Aanvullend kan hierover nog gemeld worden dat het scheiden en op verschillende plaatsen onderbrengen van taken in afwijking is van de werkwijze zoals die voorgestaan wordt in de toekomstige Omgevingswet.

### a. Aanpassen gemeenschappelijke regelingen

Het aanpassen van de bestaande gemeenschappelijke regelingen kan niet als een reële optie gezien worden. Een en ander zou immers de medewerking van alle andere betrokken gemeenten in de omgevingsdiensten vergen. Elke deelnemer dient in te stemmen met de wijziging. Het nastreven van een dergelijke optie zou veel inzet en tijd vergen, zonder enig vooruitzicht op succes. Er is geen enkele reden te veronderstellen waarom de gemeenten in zouden stemmen met verlies van invloed ten gunste van de provincie. Een dergelijke inzet van de provincie zou de bestuurlijke verhoudingen ook geen goed doen. Verder zou een dergelijke wijziging in alle drie de regio's op dezelfde wijze moeten worden doorgevoerd, om de eenheid van beleid en uitvoering voor de provinciale bevoegdheden te borgen.

Doordat bij financiële beslissingen de hoogte van de omzet van belang is, beschikt de provincie daarbij op dit moment reeds over een uitgangspositie, die gegeven de bestaande bestuurlijke context, als redelijk kan worden gekenschetst.

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

**b. Concentratie werkzaamheden**

De andere optie om meer invloed te verkrijgen zou het concentreren van de uitvoering van alle provinciale taken bij één omgevingsdienst zijn. Gezien de aanwijzing door de Minister van de OMWB als BRZO-omgevingsdienst is deze dienst de enige optie voor een dergelijke concentratie. Een dergelijke keuze zou op grote weerstand stuiten bij de gemeenten in de latende omgevingsdiensten, die de omvang van de taken in hun dienst met een derde zien verminderen, met alle financiële gevolgen van dien. Daarnaast komen ook de robuustheid en kwaliteit van de latende diensten in het geding. De provincie zal verder elke beïnvloedingsmogelijkheid in deze twee diensten verliezen.

Los van de vraag of een dergelijk optreden past binnen de wettelijke verantwoordelijkheid van de provincie inzake de coördinatie om het VTH-beleid in de provincie, is het ontstaan van twee verzwakte omgevingsdiensten niet in het belang van de bescherming van de leefomgeving in Brabant en daarmee ook niet in het belang van de provincie.

Ook in de omgevingsdienst waar de provinciale werkzaamheden zouden worden geconcentreerd, zou de sterk vergrote machtspositie van de provincie op weerstand kunnen stuiten.

Het concentreren van de provinciale opdracht zou verder gepaard gaan met grote financiële kosten en opstartproblemen, niet onvergelijkbaar met de start van de omgevingsdiensten in 2013. De provincie zou de twee latende omgevingsdiensten moeten compenseren voor de omvang van het werk en de werkgelegenheid die wegvalt, en voor de kosten voor het overplaatsen van personeel.

Een variant, waarin de provincie zou streven naar één omgevingsdienst voor heel de provincie, zou evenzeer op onoverkomelijke bezwaren van de gemeenten stuiten. Hierbij zou de gevoelde en feitelijke zeggenschap van een individuele gemeente op die éne omgevingsdienst nog kleiner worden. Alleen al daarom is ook dit geen reële optie.

Bovenstaande problematiek speelt niet bij het concentreren van een specifieke provinciale taak in één dienst, met het oog op doelmatigheid en de kwaliteit van de uitvoering, zoals onder meer gebeurd is met de provinciale taken met betrekking tot de Wet natuurbescherming en de watertaken.

**c. invoering Omgevingswet**

De toekomstige invoering van de Omgevingswet (na 2021) kan nu nog geen aanleiding vormen een nieuwe visie op de omgevingsdiensten te ontwikkelen.

Over de consequenties van de wet, waaronder de rol van de omgevingsdiensten onder de nieuwe wet, is nog onvoldoende bekend om nu al op een zinvolle wijze te bezien of wijzigingen van werkwijze of vormgeving van de omgevingsdiensten aan de orde zijn. De verwachting is dat het stelsel van omgevingsdiensten voldoende stevig is, en zich verder zal ontwikkelen. Wel zullen de werkzaamheden veranderen, zonder dat enige zekerheid bestaat over de inhoud of strekking van die wijzigingen.

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

d. Ontbreken reële mogelijkheid

Gezien bovenstaande (on-)mogelijkheden om het systeem van de gemeenschappelijke regelingen fundamenteel aan te passen, is het vooralsnog niet zinvol een nieuwe visie hierop te ontwikkelen.

Wel zullen wij vanzelfsprekend binnen de huidige constellatie onze formele en informele beïnvloedingsmogelijkheden gebruiken om de omgevingsdiensten en de deelnemende gemeenten te overtuigen van de provinciale visie op het VTH-domein en met name de laatsten te blijven overtuigen dat dit een volwaardige inzet vergt, ook vooral gezien de komst van de Omgevingswet.

*3.1 Regionaal uitvoerings- en handhavingsbeleid*

Per 1 juli 2017 bevat het [Besluit omgevingsrecht](#) (artikel 7.2 e.v.) bepalingen over de noodzaak voor de bevoegde gezagen gezamenlijk uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid vast te stellen, per omgevingsdienst. Het betreft hier samenhangend beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de basistaken. Voor de provincie hebben deze bepalingen in voornoemd Besluit enkele specifieke gevolgen.

Provinciale bevoegdheden dienen in beginsel in de gehele provincie op gelijke wijze te worden uitgevoerd. Dit betekent dat de provincie alleen kan instemmen met dergelijk beleid als dit voor heel Brabant hetzelfde is, hetgeen het noodzakelijk maakt dat dit beleid ook tegelijkertijd wordt ontwikkeld en vastgesteld in alle drie de regio's.

Voorgaande stelling inzake Brabantbreed beleid gaat niet op, als op grond van objectieve en redelijke criteria onderbouwd kan worden dat in een regio een bepaalde problematiek specifiek beleid vereist, bijvoorbeeld als uitkomst van een risicogerichte analyse. Dit kan leiden tot regionaal beleid, dat ook door ons kan worden vastgesteld en gehanteerd bij het uitoefenen van onze bevoegdheden.

Gezien deze problematiek nemen wij het initiatief om in eerste instantie tot richtinggevend Brabantbreed VTH-beleid te komen. Dit richtinggevend VTH-beleid kan vervolgens ook gehanteerd worden als kader voor eventueel specifiek regionaal uitvoeringsbeleid. Dit Brabantbrede VTH-beleid moet onderscheiden worden van het eigen provinciale VTH-beleid, dat nu wordt voorbereid en u voorgelegd zal worden voor de zomer van 2018.

Inmiddels hebben zowel de ODZOB als de ODBN regionaal VTH-beleid vastgesteld in de vorm van een regionaal operationeel kader vastgesteld. Omdat er nog geen Brabantbreed beleid bestaat, hebben wij deze kaders nog niet onderschreven.

Vanzelfsprekend zullen wij uw Staten informeren op het moment dat hiertoe aanleiding is.

**Datum**

21 november 2017

**Documentnummer**

GS: 4245062

PS: 4281936

**Consequenties**

*1. Aan de toezegging wordt voldaan.*

**Europese en internationale zaken**

Niet van toepassing

**Communicatie**

Niet van toepassing

**Vervolg**

Geen

**Bijlagen**

Infographic VTH

Gedeputeerde Staten van Noord Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

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

ir. A.M. Burger

Opdrachtgever: mevrouw M.J. van den Dries, (073) 680 83 33,  
mvddries@brabant.nl, programmamanager Omgevingsrecht (ORO/VTH/EV)  
cluster Natuur, Water en Milieu.

Opdrachtnemer: de heer M.N.J. van der Stappen, (073) 681 29 67,  
mvdstappen@brabant.nl, adviseur Omgevingsrecht (ORO/VTH/EV)  
cluster Natuur, Water en Milieu.