

Verantwoorde vergunningen

Nota van uitgangspunten omgevingsvergunningen provincie Noord-Brabant

Auteurs

D.A.M. van de Ven,
B.F. Algera en
R.J.C.H. Wolfs

Datum

10 mei 2016

Bestuurlijke samenvatting

Deze nota bevat de algemene ambities voor vergunningverlening, mede gebaseerd op het bestuursakkoord Beweging in Brabant (2015-2019), waarin industriële innovatie en duurzaamheid in één hand gaan. Ten tweede komt het tegemoet aan de eisen voor de beleidscyclische benadering die de Wet VTH (2015) verlangt voor vergunningverlening. Ten derde stelt deze nota eisen aan de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van vergunningen, gelet op de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het Odfjell-rapport (2013). Ten slotte beoogt deze nota invulling te geven aan de aanbevelingen van de commissie Eijlander-Mans (2012) ten aanzien van de stijl in de dienstverlening aan aanvragers bij vergunningverlening.

Een gezonde en veilige leefomgeving is van belang voor iedereen. Vergunningverlening is één van de instrumenten die wij als provincie tot onze beschikking hebben om hieraan bij te dragen. Tot nu toe beschikte de provincie niet over een nota vergunningenbeleid. Aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in 2016 verplicht ons tot het formuleren van zodanig vergunningenbeleid. En nu de provinciale taken op het gebied van vergunningverlening zijn uitbesteed aan de drie Brabantse omgevingsdiensten, is het ook vanuit onze rol van opdrachtgever essentieel om onze visie op vergunningverlening expliciteren. Dit bevordert de uniformiteit van de vergunningen die door de omgevingsdiensten namens Gedeputeerde Staten worden vastgesteld.

Deze nota bevat deze visie. De nota is niet bedoeld als gedetailleerde instructie aan de omgevingsdiensten, maar geeft keuzes op hoofdlijnen waarbinnen de omgevingsdiensten zelf hun uitvoeringsbeleid kunnen ontwikkelen. Deze nota legt voor een deel al eerder gehanteerde uitgangspunten vast, maar werkt deze ook verder uit en voegt nieuwe elementen toe. Dit geldt vooral voor de omgevingsanalyse. Daarnaast moeten burgers en bedrijven weten wat zij mogen verwachten van de provinciale vergunningverlening.

In deze nota kiezen wij voor:

- het stimuleren van initiatieven die een extra bijdrage leveren aan een gezonde en veilige leefomgeving of groene groei;
- de introductie van een programmatische benadering binnen het vergunningenbeleid, met een omgevingsanalyse en provinciale plannen met milieubeleid als basis voor een prioriteitsstelling voor verlening en actualisering van vergunningen in een uitvoeringsprogramma;
- het delen van ervaringen in de uitvoering van het omgevingsrecht met het rijk en andere partners; wij leveren daarbij zo nodig suggesties aan voor verbetering;
- het actief beïnvloeden van landelijke regelgeving op het gebied van vergunningverlening;
- blijvende aandacht voor minimalisatie van regeldruk en daardoor administratieve lasten;
- het stimuleren van het grootschalig gebruiken van het ondernemingsdossier en het dienstenloket door bedrijven en medeoverheden;
- een gelijke lijn voor de behandeling van provinciale bedrijven door afstemming tussen de omgevingsdiensten;
- het bevorderen van de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van aanvragen en vergunningen;
- en een zakelijke stijl in de contacten met aanvragers, expliciet vanuit de bescherming van omgevingsbelangen.

Naast deze nota over vergunningverlening, hebben wij ook een nota over toezicht en handhaving vastgesteld: "Handhavingskoers 2013-2016: naleving is een zaak van ons allemaal". Het is de

bedoeling beide nota's in de toekomst samen te voegen. De omgevingsanalyse zal daarbij voor zowel de vergunningverlening als toezicht en handhaving een belangrijke rol gaan vervullen.

We gaan deze nota alleen gebruiken om een pilots in te richten voor een aantal concreet te benoemen inrichtingen. Hiermee doen we ervaring op die we gebruiken voor de op te stellen Kaderstellende nota 'Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving' waarmee we gaan werken onder het regime van de Omgevingswet. Dit wordt geborgd via de opdrachtverlening aan de omgevingsdiensten.

1 De ambities van de provincie als vergunningverlener

Positionering vergunningverlening onder de Wabo

Vergunningverlening in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo) is één van de instrumenten die ons ter beschikking staan om te zorgen voor een gezonde leefomgeving voor mens, plant en dier (één van de kerntaken volgens de Agenda van Brabant). Door een zorgvuldige vergunningverlening, wordt de emissie van schadelijke stoffen naar water, bodem en lucht aan banden gelegd, worden eisen gesteld aan de veiligheid van omwonenden, wordt bijgedragen aan de provinciale natuurdoelen enzovoort. Daarnaast zal de provincie om de door haar geformuleerde maatschappelijke doelen te bereiken, ook andere instrumenten moeten inzetten zoals verordeningen, subsidies, heffingen of projectopdrachten. Deze vallen echter buiten de reikwijdte van deze nota.

Vergunningverlening vormt het instrument bij uitstek maatwerk te leveren ten behoeve van de juiste balans tussen het benutten van de omgeving door middel van het verrichten van bedrijfsmatige activiteiten en het beschermen van die omgeving met haar bewoners. Vergunningverlening dient daarbij zowel bedrijf als omgeving. Deze nota beoogt daarom bedrijven, omwonenden en milieuorganisaties zekerheden te geven over de uitgangspunten voor vergunningverlening. Voorts wordt een overzichtelijke en inzichtelijke vormgeving van vergunningen voorgestaan. Ten slotte wordt veel aandacht besteed aan een attitude van de provincie als vergunningverlener, welke bij dit instrument past. Daarmee heeft deze nota externe implicaties.

Wat de interne implicaties van deze nota betreft is het gegeven belangrijk dat sinds 2013 de vergunningverlening bij de drie Brabantse omgevingsdiensten is neergelegd. De provincie blijft als Wabo-bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van de vergunningverlening. Voor de beleidscyclus betekent dit dat de omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor het operationele deel en de provincie voor het strategische deel. Dit vergt nauwe samenwerking, maar ook het kunnen loslaten van uitvoeringsaangelegenheden door de provincie en de verantwoordelijkheid leggen waar deze hoort. Het gaat daarbij om de balans tussen afstand nemen én grip houden. Uitgegaan wordt van een collegiale en informele samenwerking, maar ook van een zakelijke verantwoording. Vooral bij bestuurlijk gevoelige zaken is een nauwe samenwerking noodzakelijk. De interne unit Opdrachtgeverschap en Regie Omgevingsrecht vormt daarbij de verbindende schakel tussen het beleidsniveau (provincie) en het uitvoeringsniveau (omgevingsdiensten).

Onder vergunningverlening wordt in deze nota niet alleen verstaan vergunningverlening in enge zin, maar ook de (ambtshalve) aanpassing van vergunningvoorschriften, al dan niet in het kader van de periodieke actualisatie, die de Wabo verlangt. Een vergunning wordt vaak voor onbepaalde tijd verleend maar dit wil niet zeggen dat de vergunning niet regelmatig aan periodiek onderhoud toe is. Nieuwe technische ontwikkelingen of nieuw te stellen eisen aan de kwaliteit van de omgeving, gebaseerd op nieuwe opvattingen of inzichten, kunnen nopen tot aanpassing van de vergunning.

Ruimte voor ondernemen en innovatie

Het bestuursakkoord Beweging in Brabant vraagt om het beter benutten van de innovatiekracht van Brabant. Daarvoor is letterlijk en figuurlijk ruimte nodig, ruimte om te experimenteren en om maatwerk te leveren. Tijdelijk afwijken van regels moet vaker en eenvoudiger mogelijk zijn om beloftevolle ontwikkelingen een kans te geven, uit te proberen en te testen.

Dit past echter niet goed bij de rol van vergunningverlener, die sterk aan de wettelijke bepalingen gebonden is. Bovendien is de milieu- en natuurwetgeving juist in het leven geroepen omdat activiteiten van ondernemers nu eenmaal nadelige effecten kunnen hebben op de kwaliteit van de leefomgeving. Bij het leveren van maatwerk moet er dan ook op worden gelet dat geen ongelijke behandeling ontstaat.

Naar verwachting zal de Omgevingswet de bestuurlijke afweegruimte – en daarmee ook de mogelijkheden voor de vergunningverlener – vergroten. Uitgangspunt daarbij is dat ruimte wordt gecreëerd door, goed gemotiveerd, gebruik te maken van de beleidsvrijheid die regels bieden. Ook is in de Omgevingswet een experimenteerbepaling opgenomen. Hiermee is het voor bestuursorganen mogelijk om een vergunning af te geven voor experimenten die gericht zijn op een verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving, maar die door de geldende regelgeving niet mogelijk zijn. Zo nodig zullen wij, vooruitlopend op de Omgevingswet, het rijk verzoeken de afwijkmogelijkheden uit de Crisis- en Herstelwet in te zetten ten einde experimenten te bevorderen welke naar verwachting zullen leiden tot een meer veilige en gezonde leefomgeving of groene groei.

Op vergunningverlening zijn al vele wettelijk kaders van toepassing zoals te volgen procedures en toetsingskaders. Binnen deze wettelijke kaders kunnen nog essentiële keuzes gemaakt worden over prioriteitsstelling en stijl. Ook is er een ruimte voor een smalle dan wel brede rolopvatting.

Brede rolopvatting

Een essentiële keuze is of wij ons beperken tot alleen vergunningverlening en het actueel houden van vergunningen, of dat we ook inbreng gaan leveren aan de totstandkoming van nieuwe regelgeving over vergunningverlening en aan de uitvoerbaarheid daarvan. Wij kiezen hierbij voor een brede rolopvatting en hanteren het standpunt dat het noodzakelijk is om inbreng te leveren bij de totstandkoming van landelijke regelgeving, zowel strategisch als uitvoerend. Strategisch beleid dat een plaats zou moeten vinden in landelijke regelgeving wordt ingebracht bij de rijksregelgever. Ten aanzien van de uitvoerbaarheid en toereikendheid van operationeel beleid spelen de omgevingsdiensten een belangrijke rol. Ervaringen dienaangaande moeten worden gebundeld en via de provincie worden teruggekoppeld met het rijk. Ook moeten Brabantse strategieën en handreikingen voor de praktijk beschikbaar worden gesteld aan de eigen gemeenten indien deze zich lenen voor Brabantbrede toepassing.

De medewerker die de vergunning voorbereidt stelt zich proactief op en zorgt ervoor dat de beïnvloeding van de omgeving door activiteiten van ondernemingen voldoet aan de kwaliteitsdoelstellingen voor die omgeving en zich ontwikkelt in lijn met de ambities. Om dit handen en voeten te geven verzamelt hij regelmatig informatie over de milieuprestaties van een onderneming en onderneemt zo nodig actie. Dit vertaalt zich in periodiek onderhoud van de voorwaarden waaronder de vergunningen zijn verleend dan wel in een algehele heroverweging van de vergunningen. Informatiebronnen hiervoor zijn onder meer: rapportages van de bedrijven zelf over effecten op de fysieke omgeving (op basis van art. 2.31 Wabo), gegevens uit toezicht en handhaving, signalen uit de omgeving (klachten enz.), nieuwe (wetenschappelijke) inzichten over de effecten, nieuwe opvattingen over wat aanvaardbaar is en nieuwe ambities ten aanzien van de kwaliteit van de omgeving, neergelegd in nieuw beleid of nieuwe regelgeving.

De provincie heeft de kwaliteit van vergunningen die zij verleent hoog in het vaandel staan. Het landelijke besluit om de VTH-taken onder te brengen bij omgevingsdiensten, is vooral ingegeven door kwaliteitsoverwegingen; dit moet dan ook worden waargemaakt. Dat vergunningen moeten voldoen aan wettelijke eisen en naleefbaar en handhaafbaar zijn spreekt voor zich. Wij leggen in deze nota zelf geen kwaliteitseisen vast, omdat omstandigheden kunnen leiden tot andere prioriteiten of andere eisen en dus jaarlijks kunnen wisselen. Wel leggen wij dergelijke eisen jaarlijks vast in de opdracht aan de omgevingsdiensten.

De omgevingsdiensten dienen, volgens de dienstverleningsovereenkomsten, te rapporteren over de uitvoering van de opdracht. In deze rapportages zal ook ingegaan moeten worden op hoe zorggedragen is dat voldaan wordt aan deze nota Verantwoorde vergunningen.

Optimale inzet van ICT-voorzieningen

Wij vinden blijvende aandacht voor vermindering van (ervaren) administratieve lasten belangrijk. Het ondernemingsdossier en de berichtenbox kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen, o.a. door de regelhulp die opgenomen zijn in het ondernemingsdossier. Vergunningen worden zo snel mogelijk verstrekt en de digitale dienstverlening wordt verbeterd. Het ondernemingsdossier kan daarnaast belangrijke informatie leveren over het nalevingsgedrag. Slimme inzet van de instrumenten ondernemingsdossier en berichtenbox is noodzakelijk. Uit onderzoek in 2013 is gebleken dat ca. 35% van de gemeenten in Brabant de berichtenbox actief gebruikten. Een laag percentage aangezien de Dienstenwet het actieve gebruik van de berichtenbox verplicht stelt als de aanvrager daarom vraagt. Acties vanuit de provincie hebben eind 2014 geleid tot een reactivering en aansluiting van alle 66 gemeenten en de 3 omgevingsdiensten. Wij blijven het grootschalig gebruik van het ondernemingsdossier in Brabant stimuleren bij ondernemers en bij medeoverheden.

De provincie is verantwoordelijk voor het plaatsen van actuele en correcte informatie over hun bevoegdheden op de provinciale website www.brabant.nl. Omgevingsdiensten leveren expertise en ondersteuning bij veranderingen in wetgeving en/of provinciaal en strategisch beleid. Zij zijn als materiedeskundige primair verantwoordelijk voor de correcte en actuele beleidsinhoud van productbeschrijvingen en aanvraagformulieren.

Voor het overige plaatsen wij voornamelijk strategische informatie op de provinciale website en verwijzen verder wij zoveel mogelijk door naar de omgevingsdiensten. Informatie op de websites van de omgevingsdiensten moet goed vindbaar zijn en gelinkt aan de relevante informatie op de Brabantsite en de landelijke informatieportalen als het Ondernemersplein en Overheid.nl. De informatie moet begrijpelijk en consistent zijn. Over risico's in de leefomgeving blijven wij uiteraard communiceren via de risicokaart.

Uniformiteit en consistentie

Met het oog op een gelijk speelveld voor en gelijke behandeling van initiatiefnemers, een basiskwaliteit van vergunningen én efficiëntie, hechten wij sterk aan uniformiteit en consistentie. Het gaat daarbij om de uniformiteit van producten die naar buiten gaan, zoals de vergunning, maar ook bijvoorbeeld om verzoeken om aanvullende gegevens. Consistentie binnen en tussen de omgevingsdiensten in de beoordeling van aanvragen moet leiden tot gelijke producten en gelijke acties in gelijke gevallen. De drie omgevingsdiensten moeten een gelijke lijn garanderen voor de behandeling van provinciale bedrijven en objecten (level playing field). Hiertoe dienen zij zelf voortdurend af te stemmen. De invulling van procedures en van vergunningen dienen daarbij op

inhoud met elkaar te worden vergeleken en bij niet verdedigbare divergenties moet actie worden ondernomen door de omgevingsdiensten.

Het is daarbij vanzelfsprekend dat een omgevingsdienst primair zelf bepaalt hoe zij haar interne proces vormgeeft, mits gezorgd wordt voor een zorgvuldig proces dat leidt tot een vergelijkbaar kwaliteitsniveau tussen de drie diensten. Hierbij worden landelijke standaarden gevolgd, tenzij GS anders besloten heeft. Wij vinden het ook belangrijk dat provincie en omgevingsdiensten zelf bij te dragen aan dergelijke landelijke standaarden (zie ook hoofdstuk 1). Wij vervullen onder meer een actieve rol bij de landelijke kaderstelling (standaard vergunningvoorschriften en standaard format vergunningen), ook om de overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van vergunningen te bevorderen.

2 Omgevingsanalyse als uitgangspunt

Binnen de vergunningverlening kunnen prioriteiten en accenten gelegd worden. Deze prioriteiten en accenten kunnen voortkomen uit onderliggend landelijk en provinciaal beleid, uit bestuurlijke wensen, maar ook uit praktijkervaringen. Ook ervaringen bij toezicht en handhaving of ontwikkelingen in de regelgeving kunnen leiden tot een andere invulling van vergunningen of zelfs nopen tot aanpassing van eenmaal verleende vergunningen. Met de introductie van de omgevingsdiensten ligt de (uitvoerings)kennis voornamelijk bij deze diensten. Hieruit blijkt dat voor een goede prioriteitsstelling zowel een analyse door de omgevingsdiensten, als een analyse door de provincie zelf nodig is, die bij elkaar gebracht moeten worden.

Een omgevingsanalyse onderzoekt de omgevingsfactoren die onder andere betrekking hebben op:

- (Veranderende) wet- en regelgeving: bijvoorbeeld Omgevingswet en wijziging Activiteitenbesluit.
- (Veranderend) beleid, bijvoorbeeld Provinciaal Milieu- en Waterplan en Structuurvisie Ruimte.
- Externe organisatie: bijvoorbeeld werkwijzen, strategieën, prioriteiten en organisatorische ontwikkelingen bij de VTH-partners.
- Interne organisatie: bijvoorbeeld werkwijzen, strategieën, prioriteiten en organisatorische ontwikkelingen in de eigen organisatie.
- Politiek en bestuur: bijvoorbeeld politiek bestuurlijke standpunten en provinciale en landelijke prioriteiten.
- Fysieke leefomgeving: ontwikkelingen en problemen die zich voordoen of mogelijk gaan voor doen in de fysieke leefomgeving bijvoorbeeld uitbreidingen bedrijventerreinen, woningbouwprojecten, infrastructurele werken, drugsafvaldumpingen.

De factoren zijn onder te verdelen in: Europese, landelijke, provinciale, regionale en lokale factoren.

In een omgevingsanalyse worden ontwikkelingen in beeld gebracht, knelpunten gesignaleerd, ambities geformuleerd en keuzes gemaakt. De omgevingsanalyse is niet alleen van belang voor vergunningverlening, maar ook voor toezicht en handhaving. Op termijn zal deze nota vergunningenbeleid met de handhavingskoers samengevoegd worden tot één Nota VTH. De omgevingsanalyse zal daarin een belangrijk rol gaan vervullen. In 2016 zal de eerste omgevingsanalyse opgesteld worden. Vervolgens zal jaarlijks op afgesproken punten een actualisatie van deze analyse uitgevoerd worden, zowel door de provincie als door de omgevingsdiensten. De analyse en de actualisaties geven input voor de opdracht aan de omgevingsdiensten in het daaropvolgende jaar. Minimaal één keer in de vier jaar zal een volledig nieuwe omgevingsanalyse opgesteld worden.

De provincie is verantwoordelijk voor de bestuurlijke en beleidsmatige analyse (wat zijn de wensen vanuit GS en PS, al dan niet neergelegd in beleidsnota's); de omgevingsdiensten zijn verantwoordelijk voor een omgevingsanalyse vanuit hun praktijkervaring (bijvoorbeeld inhoudelijke knelpunten). Zowel provincie als omgevingsdiensten worden geacht hierbij de landelijke ontwikkelingen in het oog te houden en deze hierbij te betrekken. Beide analyses worden bijeengebracht tot één omgevingsanalyse.

3 De overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van vergunningen

De dynamiek binnen het bedrijfsleven is heden ten dage hoog. Provinciale bedrijven zijn vaak complex. Bedrijven wijzigen regelmatig activiteiten. Toepasselijke vergunningvoorschriften en algemene regels worden ook regelmatig gewijzigd. De Onderzoeksraad voor Veiligheid rapporteerde in de zaak 'Odfjell' dat het overzicht en het inzicht ten aanzien van het geheel aan de voor het bedrijf geldende verplichtingen zoek bleek te zijn ten gevolge van de opeenstapeling in de tijd van steeds maar nieuwe vergunningen en nieuwe voorschriften.

Wij vinden dat vergunningaanvragen en vergunningen overzichtelijk en inzichtelijk moeten zijn voor alle betrokkenen. Helder moet zijn voor welke activiteiten vergunning is verleend en hoe deze zich verhouden tot eerder verleende vergunningen. Duidelijk moet zijn wat de emissies, risico's en verbruiken van de vergunde activiteiten zijn en hoe deze emissies, risico's en verbruiken zich verhouden tot de eerder vergunde milieugebruiksruimte. Vanuit het oogpunt van het gewenste overzicht en inzicht verlangen wij van het bedrijf dat:

1. de aanvraag bestaat uit één consistente set van samenhangende documenten, welke geen aanvullingen of correcties bevatten van andere documenten uit de set.
2. elke aanvraag tot wijziging van de vergunning wordt gepresenteerd in twee documenten te weten:
 - a. een beschrijving van de aangevraagde wijzigingen
 - b. een geconsolideerde versie van de aanvraag, dat wil zeggen een beschrijving die de volledige inrichting omvat en die is bijgewerkt met alle wijzigingen in activiteiten, beschermende maatregelen en voorzieningen en effecten voor de omgeving.

Hiervoor maken wij gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen aan een aanvraag zoals bedoeld in de ministeriële regeling omgevingsrecht.

Daarnaast staan wij zelf aan de lat om het overzicht en inzicht te realiseren en te behouden. Dit doen we door:

1. Zowel de aanvraag als de considerans van de vergunning als de aan de vergunning verbonden voorschriften in te richten aan de hand van de toepasselijke landelijke en provinciale toetsingskaders.
2. In de een considerans van een vergunning systematisch uiteen te zetten:
 - a. de aangevraagde activiteiten;
 - b. de beschermende maatregelen en voorzieningen;
 - c. de resterende effecten van de aangevraagde activiteiten op de omgeving;
 - d. de aanvaardbaarheid van deze effecten gelet op de wettelijke kaders;
 - e. de voorschriften die nodig zijn om een aanvaardbaar niveau te bereiken en te borgen, zoals eisen voor omgevingskwaliteit, vakbekwaamheid, organisatie en voorzieningen.
3. In een dictum van het besluit op de aanvraag expliciet aan te geven waarvoor vergunning wordt verleend en waarvoor eventueel niet en onder welke condities dit gebeurt.
4. In een voorschriftenpakket expliciet normen op te nemen.

Een geconsolideerde versie van de vergunning bij te houden waarin telkens de consequenties van een beslissing op een wijzigingsaanvraag worden verwerkt zodat een actueel overzicht van voorschriften die van toepassing zijn op de inrichting wordt verkregen. In dit overzicht krijgen vanzelfsprekend ook maatwerkvoorschriften een plaats. Een overzicht van algemeen geldende voorschriften die van toepassing zijn op de inrichting kan worden verkregen met toepassing van de Activiteitenbesluit Internet Module. Het geconsolideerde overzicht wordt elektronisch beschikbaar gesteld.

De bedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is zijn, zoals gezegd, over het algemeen complexe en hoogdynamische bedrijven. Vorenstaande eisen zijn daarom noodzakelijk om te bewerkstelligen dat omwonenden, belangenorganisaties, maar ook adviseurs en rechters vergunde gebruiksräume en de daaraan verbonden eisen in relatie tot de te beschermen belangen goed kunnen beoordelen. Tevens wordt zo bewerkstelligd dat op elk moment, de bedrijven de vergunningverleners, toezichthouders en handhavers, overzicht hebben van de activiteiten binnen een bedrijf, welke op enig tijdstip zijn vergund en welke voorschriften op deze activiteiten van toepassing zijn.

Door het ministerie van Economische Zaken worden thans landelijk initiatieven ontplooid om te komen tot een verdere digitalisering van (het aanbieden van) vergunningaanvragen en een verdere digitalisering van vergunningverlening. Bij deze initiatieven spelen ook de thema's van deze nota, met name de thema's van overzicht en inzicht, een rol. Wij zijn hierop aangesloten en kijken we waar we elkaar kunnen versterken.

4 Dienstverlening vanuit de bescherming van omgevingsbelangen

We kunnen kiezen voor een zakelijke, formele stijl of we kunnen kiezen voor een betrokken, samenwerkende stijl. In het eerste geval is ons product sec de vergunning, in het tweede geval denken we meer mee met de bedrijven en zoeken gezamenlijk oplossingen. Bij de eerste variant hoort het motto "Wij zijn bevoegd gezag, geen adviseur"; bij de tweede variant het motto "De provincie/omgevingsdienst denkt met u mee".

Zoals in het rapport van Eijlander-Mans (12 juni 2012) is weergegeven, is "vergunningverlening geen vorm van dienstverlening, maar een publieke taak". Dit wil echter niet zeggen dat we niet mee kunnen denken met de betrokken bedrijven, mits we het belang van de omwonenden en de omgeving, dus van mens, natuur en milieu maar voorop stellen. De tendens om ruimte te bieden aan initiatieven en te kijken hoe deze inpasbaar zijn, vindt ook zijn neerslag in de komende Omgevingswet, waarbij maatwerk en bestuurlijke afwegingsruimte veel aandacht krijgen. Meedenken met de initiatiefnemer is dus geboden binnen de dienstverlening welke moet worden geboden, maar dan vooral vanuit de belangen welke het omgevingsrecht beoogt te beschermen. Dat het mis kan gaan meldt de Onderzoeksraad voor Veiligheid in het rapport "Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000 - 2012" (juni 2013). Een te nauwe band met het bedrijf brengt risico's met zich mee.

Bij een bedrijf spelen vanzelfsprekend bedrijfseconomische belangen een grote rol als een initiatief wordt ontplooid. Bij een vergunningverlener moeten vanzelfsprekend omgevingsbelangen een dominante rol spelen als deze het initiatief beoordeelt, ook in de situatie waarin de vergunning moet worden geactualiseerd en de vergunningverlener dus zelf initiatiefnemer wordt. De vergunningverlener is tijdens het proces van vergunningverlening verantwoordelijk voor de dialoog met de omgeving en moet de omgevingsbelangen afwegen tegen de bedrijfsbelangen. Wij kiezen daarom voor de tussenvariant: "een zakelijke dienstverlening aan bedrijven met als vertrekpunt de behartiging van de te beschermen omgevingsbelangen". We leveren daarbij maatwerk naar beide zijden. Wij verwachten dat een initiatiefnemer eerst de dialoog met zijn omgeving aangaat en dat daarbij het initiatief nader wordt geconcretiseerd voordat dit door de vergunningverlener wordt beoordeeld.

Zoals in het rapport van Eijlander-Mans is weergegeven, is "vergunningverlening niet slechts een vorm van dienstverlening, maar vooral de behartiging van publieke belangen, dus een publieke taak. Te nauwe banden met bedrijven moeten worden voorkomen. Vergunningverleners moeten bij de les blijven". Eijlander en Mans spreken hierbij van "eagerness". De juiste houding en loyaliteit van de vergunningverlener is hierbij uiterst belangrijk, naast voldoende sensitiviteit. Vergunningverleners, toezichthouders en handhavers dienen exact dezelfde belangen, te weten omgevingsbelangen, behartigd namen het bestuur van de provincie Noord-Brabant.

Dat neemt uiteraard niet weg dat bedrijven zorgvuldig en correct behandeld moeten worden. Hoewel het rapport Eijlander-Mans expliciet aangeeft dat het spreken over een klantrelatie met bedrijven geen pas geeft, blijft natuurlijk de vraag in hoeverre wij bedrijven behulpzaam willen zijn bij het vergunningverleningsproces. Een goede balans is nodig tussen enerzijds servicegerichtheid richting bedrijven en vermindering regeldruk en anderzijds onafhankelijkheid met het oog op bescherming van de kwaliteit van de leefomgeving.

Zoals hiervoor al aangegeven, hanteren wij richting vergunningaanvragers en vergunninghouders een zakelijke stijl georiënteerd op de omgevingsbelangen. De dienstverlening wordt beperkt tot datgene waar de provincie zelf verantwoordelijk voor is, namelijk het vergunningverleningsproces, het actueel houden van vergunningen en de informatie daarover. De provincie neemt niet de verantwoordelijkheid van de aanvrager voor een goede aanvraag over. Wij verwachten dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid oppakken, onder andere door:

- goede en volledige vergunningaanvragen aan te leveren;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten;
- zelf tijdig de dialoog met de omgeving aan te gaan;
- en zelf te zorgen voor de naleving van de eigen verplichtingen.

De service die wij en de omgevingsdiensten bieden is generiek, wij geven geen juridisch of technisch advies gericht op één bedrijf of één specifieke activiteit.