

Statenmededeling

Onderwerp

Evaluatie ex art. 217a Provinciewet van de nota Handhavingskoers 2013-2016

Datum

7 november 2017

Documentnummer

GS: 4265845

PS: 4273450

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

- de rapportage "Evaluatie Kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016"
- de wijze waarop ons college met de conclusies wil omgaan (vervolg).

Aanleiding

In maart 2017 hebben wij uw Staten via een [Statenmededeling](#) (inclusief [onderzoeksplan](#)) geïnformeerd dat de nota Handhavingskoers 2013-2016 (die met een jaar is verlengd), conform art. 217a Provinciewet, in 2017 wordt geëvalueerd. Deze evaluatie is afgerond en de rapportage wordt hierbij aan uw Staten aangeboden.

Beknpte inhoud en context te evalueren handhavingskoers

In de Handhavingskoers staan 2 doelen, te weten:

- een spontaan nalevingspercentage van uiteindelijk 80%; dat wil zeggen dat in 80% van de controles bij objecten/activiteiten waarvoor de provincie het bevoegd gezag is, geen overtredingen worden geconstateerd,
- en een percentage ernstige overtredingen van uiteindelijk maximaal 7%. Dat wil zeggen dat in hooguit 7% van het aantal controles waarin overtredingen werden geconstateerd er sprake is van een ernstige overtreding (conform de definitie van de Brabantse Handhavingsstrategie).

De Handhavingskoers bevat 3 strategielijnen:

- Strategielijn 1 Stimuleren van naleving door de provincie (extrinsieke motivatie). Verdere uitwerking in 10 acties.
- Strategielijn 2 Stimuleren van naleving door de omgeving (extrinsieke motivatie). Uitwerking in 2 acties.
- Strategielijn 3 Beïnvloeden van de naleving uit eigen beweging (beïnvloeden intrinsieke motivatie). Uitgewerkt in 1 actie.

De uitvoering van toezicht en handhaving was bij de vaststelling van de Handhavingskoers 2013-2016 op 12 oktober 2012 door uw Staten nog integraal onderdeel van de provinciale organisatie. In 2013 droeg de provincie de uitvoering van haar toezichts- en handhavingstaak over aan drie Noord-Brabantse Omgevingsdiensten in oprichting. De drie diensten werden opgebouwd met medewerkers vanuit de gemeenten, provincie en milieudiensten.

Datum

7 november 2017

Documentnummer

GS: 4265845

PS: 4273450

Bevoegdheid

Op grond van de Provinciewet, artikel 217a, hebben Gedeputeerde Staten de opdracht periodiek onderzoek te verrichten naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hen gevoerde bestuur en Provinciale Staten daarover verslag uit te brengen.

Kernboodschap

De evaluatie levert voor GS de volgende hoofdbevindingen op:

1. De funding is gelegd en de structuur staat

De provincie heeft de Omgevingsdiensten van meet af aan als "professionele uitvoeringsorganisaties-op-afstand" benaderd, waarbij voor zakelijk opdrachtgeverschap is gekozen met accountmanagers, opdrachtovereenkomsten en voortgangsrapportages. Er is sprake van een logisch ingerichte provinciale organisatie en van zakelijke relaties tussen provincie en Omgevingsdiensten. De sturingsstrategie wordt voortdurend verbeterd; de overdracht tussen provincie en Omgevingsdiensten in de beleidscyclus is nog niet perfect: het moet meer gaan om samenwerking dan het overgeven van een estafettestokje. Kwaliteit en kwantiteit van de provinciale organisatie lijken voldoende om als goed opdrachtgever te functioneren.

Voor samenwerking op het totale gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) is het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht (BPO) ingericht. Het doel van het BPO is de kwaliteit en veiligheid van de fysieke leefomgeving in Noord-Brabant te bewaken en te verbeteren. De BPO-leden maken op strategisch niveau afspraken over de gezamenlijke aanpak van Brabantbrede en regio-overstijgende zaken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Gedeputeerde en vertegenwoordigers van de Omgevingsdiensten overleggen wekelijks in het zogenaamde zakenlijstoverleg. De Omgevingsdiensten brengen daar hun complexe casuïstiek in.

Daarnaast bespreken provincie en Omgevingsdiensten belangrijke handhavingsthema's sinds 2016 in zogenaamde dialoogsessies. Deze sessies worden door alle betrokkenen gewaardeerd en vormen een goede basis voor daadwerkelijke vernieuwing.

Vervolg op bevinding 1: We richten ons op het beter sluiten van de beleidscyclus. Hiertoe gaan we meer samen met de omgevingsdiensten optrekken als het gaat om het operationaliseren van het door uw Staten vast te stellen strategische beleid. Daarnaast zullen we als opdrachtgever sturen op het

verkrijgen van (beleidsrijke) informatie uit de uitvoering om de doorwerking van het strategisch beleid vast te stellen.

Datum

7 november 2017

Documentnummer

GS: 4265845

PS: 4273450

2. De implementatie van de Handhavingskoers is nog niet afgerond

De overheveling in 2013 van de provinciale taken en medewerkers op het gebied van toezicht en handhaving naar de drie Brabantse Omgevingsdiensten, zorgde voor een vertraging in de realisatie van de ambities. De omgevingsdiensten moesten vanaf de grond worden opgebouwd en hebben dan ook de nodige opstartperikelen gekend. De provincie kwam zelf ook in een andere rol. Na de overdracht aan de diensten moest de provincie een nieuw sturingsarrangement ontwikkelen om te zorgen dat de inhoudelijke ambities van de provincie door de diensten werden uitgevoerd.

Desondanks is een belangrijk deel van de drie ingezette strategielijnen gerealiseerd. Op de lijn 'stimuleren naleving door de provincie' is het meeste gerealiseerd. 'Risicogerichte handhaving en toezicht' in deze lijn is goed ingevoerd bij de diensten; de acties zijn grotendeels uitgevoerd. Op de strategielijnen 'stimuleren naleving door omgeving' en 'beïnvloeden naleving uit eigen beweging' betreft het vooral pilots en onderzoek. De vertaling naar de uitvoeringspraktijk moet nog gestalte krijgen.

Vervolg op bevinding 2: Wij zien geen reden om het gevoerde strategische beleid naar aanleiding van deze bevinding aan te passen. Het gevoerde beleid, met name op de strategielijnen 2 en 3, heeft zich immers voor een deel nog niet kunnen bewijzen. Een goed gesloten beleidscyclus zal er voor zorgen dat we kunnen bijsturen.

3. De indicatorenset moet aangepast worden

Het onderzoek stelt dat de indicatorenset om de effecten van het beleid te meten onvoldoende geschikt is voor een goede analyse van de resultaten. In de gehanteerde indicatoren (80% spontane naleving en 7% vastgestelde ernstige overtredingen) zit een paradox. Risicogericht toezicht betekent namelijk dat vooral toezicht wordt uitgeoefend op die plaatsen waar het risico's op overtreding het grootst is. Het percentage spontane naleving dat op basis van het toezicht wordt geconstateerd, komt daarmee onder druk, terwijl het werk (voor de kwaliteit van het milieu) door de Omgevingsdiensten juist goed wordt gedaan. De risicogerichte aanpak levert een duidelijke bijdrage aan de provinciale doelen. Daardoor geven de gekozen indicatoren geen goed beeld van de effecten en zijn ze niet maatgevend voor het succes van het beleid.

Vervolg op bevinding 3: Om het effect van het beleid goed te kunnen analyseren breiden we de indicatorenset uit. Daarnaast gaan we de wijze waarop we het naleefgedrag vaststellen zodanig aanpassen dat deze niet beïnvloed wordt door de wijze van toezichthouden.

Overige conclusies die GS trekt uit het rapport:

- Bij het opstellen van de huidige koers is aan de voorkant geen afstemming gezocht met het Openbaar Ministerie, de Politie, de waterschappen, gemeenten en het Rijk. In de uitvoering is er wel sprake van samenwerking. *In een bijeenkomst van 28-11-2011 hebben wij met vertegenwoordigers van onze handhavingspartners, het bedrijfsleven en de BMF gesproken over het op te stellen beleid. De resultaten daarvan zijn meegenomen in de [startnotie](#) die aan uw Staten is voorgelegd. Daarnaast vond tot 2014 in SEPH-verband en vanaf 2014 in BPO-verband afstemming op beleidsniveau plaats.*
- De huidige koers maakt geen uitgebreide analyse van de partners in het domein toezicht en handhaving. Ook een strategie ten aanzien van de partners ontbreekt. Het gaat daarbij niet alleen om de (potentiële) samenwerking met partners, maar ook om de ontwikkeling van commitment op de doelen en de strategie.
We hanteren het beleid primair om invulling te geven aan de eigen bevoegdheid. We benutten het BPO en onze coördinatierol om commitment op onze doelen en strategie te verkrijgen.
- De inhoudelijke doelen liggen elders verankerd in het beleid. De Handhavingskoers is in feite "slechts" de uitwerking van een "gereedschapskist". Uit de Handhavingskoers zelf blijkt niet hoe die naleving bijdraagt aan maatschappelijke of milieutechnische doelen.
In het nieuw op te stellen VTH-beleid maken we transparant hoe naleving bijdraagt aan de doelen van ons inhoudelijk omgevingsbeleid.
- Ten slotte is de Handhavingskoers los van het vergunningenbeleid ontwikkeld. De samenhang in het gehele VTH-dossier/-beleid is uiteraard cruciaal. Ongeacht (bestuurlijke) portefeuilles is een integrale benadering van vergunningverlening, toezicht en handhaving een te prefereren aanpak.
zoals verderop aangegeven in deze Statenmededeling komen wij voor de zomer van 2018 met geïntegreerd VTH-beleid.

Datum

7 november 2017

Documentnummer

GS: 4265845

PS: 4273450

Europese en internationale zaken

Niet van toepassing.

Communicatie

We zenden het evaluatierapport toe aan de partijen die direct zijn betrokken bij de evaluatie van de Handhavingskoers 2013-2016 en aan de Zuidelijke Rekenkamer.

Vervolg

De evaluatie geeft ons een goed beeld van de huidige stand van zaken van de uitvoering van de Handhavingskoers.

In 2018 gaan we nieuw beleid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van het omgevingsrecht opstellen voor ten minste de periode tot het van kracht worden van de Omgevingswet. Hierbij zullen we de Handhavingskoers 2013-2016 als basis gebruiken; de genoemde bevindingen en aandachtspunten zullen worden betrokken. Tevens zullen wij vooraf in een

themabijeenkomst met uw Staten in overleg gaan om uw visie op te halen. In het geïntegreerd VTH-beleid geven wij het handelingsperspectief dat wij hebben bij deze instrumenten. Het is daarmee als het ware een gebruiksaanwijzing die richting geeft aan de uitvoering (zie ook de [Statenmededeling](#) van 21 maart 2017 inzake de Bestuursopdracht integrale vergunningverlening, toezicht en handhaving). Het integrale VTH-beleid zal voor de zomer 2018 aan uw Staten worden aangeboden.

Dit is een bijstelling van onze aankondiging in voornoemde Statenmededeling om eind 2017 te komen met integraal VTH-beleid.

Datum

7 november 2017

Documentnummer

GS: 4265845

PS: 4273450

Bijlagen

1. Rapportage 'Evaluatie Kaderstellende nota Handhavingskoers 2013-2016'

Gedeputeerde Staten van Noord Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

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

ir. A.M. Burger

Opdrachtgever evaluatie:

de heer L.C.C.M. Visschers, (073) 681 23 91, lvisschers@brabant.nl,
cluster Economie en Internationalisering, Directeur Strategie en Beleid.

Opdrachtgever vervolg:

mevrouw M. van den Dries, 073-680 8333, mvddries@brabant.nl,
cluster Natuur en Milieu, Programmamanager Omgevingsrecht.

Opdrachtnemer:

de heer R.J.C.H. Wolfs, (073) 680 85 87, rwolfs@brabant.nl,
afdeling Advies en Specialisme A.