



Aan Provinciale Staten
Statencommissie Milieu, Mobiliteit en Economie

Datum : 27 maart 2012
Uw kenmerk : 2012MME45
Ons kenmerk : 80AB5746
Contactpersoon : M.J.C. Schouten
E-mail : maurits.schouten@provincie-utrecht.nl
Doorkiesnr. : 030-2583643
Bijlage : 1 (bijlage ligt ter inzage op kamer 17.70)

Onderwerp: nieuw Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving 2012

Voorgestelde behandeling: ter kennisname

Aan Provinciale Staten,

A) Essentie van het voorstel

Op 27 maart jl. hebben wij het nieuwe Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving 2012 (hierna het Jaarprogramma) vastgesteld. Een programmatische aanpak van provinciale handhavingstaken is sinds 2005 wettelijk verplicht.¹ Bij de keuze van het voor 2012 opgestelde V&H-takenpakket hebben wij rekening gehouden met de drie pijlers uit het Coalitie-akkoord 2011-2015. Daarnaast is ook rekening gehouden met het naleefgedrag en andere evaluatieresultaten uit 2011, resultaten van een zeer recent uitgevoerde leefomgevingsrisico-analyse, en de op 6-12-2011 door ons vastgestelde 'Uitgangspunten van de afdeling VEH 2012'.

Het Jaarprogramma beperkt zich tot uitvoering van wettelijke taken (zonder 'kop' er boven op) en taken die de provincie zichzelf autonoom heeft opgelegd in o.a. eigen provinciale verordeningen.

Pagina 2, 3 en 4 bevatten informatie over voornamelijk twee zaken:

- de belangrijkste resultaten van de uitvoering van het Jaarprogramma 2011, incl. resultaten die in 2011 met de (tijdelijke) Voorjaarsnotagelden 2011/2012 zijn geboekt. De resultaten over 2011 waren, over het geheel bezien, zeker bevredigend (met uitschieters naar boven en naar beneden – zie hierna paragraaf 5 en 6);
- een overzicht van gemaakte keuzes: wáár besteden we in 2012 **méer** aandacht aan en wáár plegen we in 2012 **mínder** inzet op? (zie hierna paragraaf 8).

Het Jaarprogramma kan binnen de beschikbare (project)budgetten worden uitgevoerd, e.e.a. zoals opgenomen in de Begroting 2012 (incl. de tijdelijke Voorjaarsnotagelden 2011/2012). Maar er kon nog geen rekening worden gehouden met consequenties van de decentralisatie van de nieuwe Wet Natuurbescherming naar provincies. Zodra mogelijk komen wij hierop terug.

B) Toelichting

1. Beleidscyclus en risico-analyse

Het Jaarprogramma is opgezet conform de procedurele wettelijke vereisten, zoals neergelegd in het Besluit Omgevingsrecht. Sinds de inwerkingtreding van de Wabo (1 oktober 2010) is het transparant formuleren en uitvoeren van handavings- en vergunningenbeleid een belangrijke opgave. In het Jaarprogramma staat de

¹ Art. 3, eerste lid, AMvB kwaliteitseisen handhaving milieubeheer, Staatsblad 2005, 493 'Het bestuursorgaan werkt het handavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert en wat de daarvoor benodigde en beschikbare financiële en personele middelen zijn.'



beleidscyclusgedachte centraal. Resultaten en geconstateerd naleefgedrag uit het voorgaande jaar (2011) vormden belangrijke input voor de ureninzet en de activiteitentoeleding in 2012. De eind 2011 (met externe hulp) opgestelde risico-analyse was daarbij een goed hulpmiddel. Complementair is in hoofdstuk 5 van het Jaarprogramma nog even ingezoomd op de op 20-12-2011 door ons vastgestelde Nalevingsstrategie Omgevingsrecht 2012-2015.

2. Naleefgedrag en jaarlijks fluctuerende inzet per item

Het activiteitenprogramma 2012 is opgebouwd volgens een vast stramien. Elk van de 20 beleidsitems is opgebouwd volgens een vaste trits: evaluatie 2011 – urenbesteding 2011 – naleefgedrag 2011 – probleemstelling 2012 – doelstelling 2012 – activiteiten en uren 2012 – activiteiten waarvan in 2012 moet worden afgezien – toekomstige ontwikkelingen. Op deze manier fungeert het Jaarprogramma 2012 tevens als Jaarverslag 2011. Door veel nadruk te leggen op het aspect ‘naleefgedrag’ voorkomen wij dat energie/geld wordt ingezet op zaken waarvoor dat risico-technisch niet persé nodig is. Zo zetten wij beschikbare menskracht en middelen consequent in op zaken en items ‘die het waard zijn’. Elk automatisme qua handavingsinzet behoort daarmee tot het verleden. Fluctuaties in inzet voor 2012 zijn telkens onderbouwd met ervaringsgegevens uit 2011 en eventuele nieuwe wettelijke / interne provinciale ontwikkelingen.

3. Jaarprogramma V&H 2012 voldoet aan bestuurlijke uitgangspunten

Het Coalitie-akkoord 2011-2015 kent geen bestuurlijke uitgangspunten specifiek voor vergunningverlening en handhaving. De focus ligt op het uitvoeren van kerntaken en wettelijke taken. Uitgegaan wordt van vertrouwen in de samenleving met nadruk op eigen verantwoordelijkheid. De provincie moet vooral ook een oplossingsgerichte overheid zijn. Het Jaarprogramma beperkt zich tot uitvoering van wettelijke taken en taken die de provincie zichzelf autonoom heeft opgelegd (via provinciale verordeningen). Wat betreft het aspect ‘vertrouwen’ en ‘eigen verantwoordelijkheid’ passen wij bij onze handhavingstaak waar mogelijk en haalbaar methodes toe als ‘zelfcontrole’ en ‘systeemgericht toezicht’. Daarmee beloon je bedrijven met een structureel goed naleefgedrag en vertrouw je er als provincie op dat, wanneer een bedrijf aantoonbaar heel veel investeert in het beheersbaar maken/houden van zijn bedrijfsprocessen, zij ook de alledaagse handhaving van de regelgeving zorgvuldig zal uitvoeren.

Het aspect ‘oplossingsgericht’ komt vooral tot uitdrukking in het vergunningverleningstraject. Zo wordt veel tijd geïnvesteerd in het voortraject ter voorkoming van onnodige juridische en tijdrovende trajecten achteraf. Ter vermijding van onnodige toezichtlast wordt er bij handhaving waar mogelijk gewerkt met de onderverdeling ‘koplopers’, ‘middenmoters’ en ‘achterblijvers’. Op deze manier kan er meer aandacht besteed worden aan bedrijven die veel/regelmatig overtredingen begaan.

4. Landelijke ontwikkelingen

Het Jaarprogramma V&H 2012 wordt uitgevoerd in een bestuurlijk landschap dat de nodige dynamiek vertoont. Als ontwikkelingen kunnen o.a. worden genoemd:

- Deregulering (tendens in het deels vervangen van een vergunningplicht door algemene regels);
- Decentralisatie (provincies krijgen via de nieuwe Wet Natuurbescherming veel ‘groene’ rijkstaken over);
- Integratie uitvoering (a.s. Omgevingswet gaat de verschillende normenkaders integreren);
- Schaalvergroting (actueel is de schaaldiscussie op het gebied van BRZO en de RUD-ontwikkelingen²);
- Ketengerichte aanpak (noodzaak informatie-uitwisseling tussen de diverse schakels in productie- en/of verwijderingsketens).

Waar mogelijk is in het Jaarprogramma V&H 2012 al rekening gehouden met genoemde ontwikkelingen. Zo zijn in par. 6.15a en 6.15b onderwerpen als ‘Informatie Gestuurde Handhaving’ en ‘ketenhandhaving’ al nadrukkelijk opgepakt. Maar er kon nog geen rekening worden gehouden met consequenties van bijvoorbeeld de decentralisatie van de nieuwe Wet Natuurbescherming richting provincies. Wij achten het daarom niet uitgesloten, dat in de loop van 2012 zal blijken dat er in 2012/2013 (een tussentijdse) herprioritering van activiteiten noodzakelijk zal zijn. Zodra mogelijk komen wij hierop terug.

5. Belangrijke resultaten vergunningverlening 2011

In 2011 is gemiddeld 81% van de aangevraagde vergunningen binnen de termijn verleend (natuur en landschap 83%, bodem en water 79% en milieubeheer algemeen 82%). In 2010 lag het overall gemiddelde op 80%.³ Wat betreft concrete activiteiten moest er in 2011 veel inzet worden gepleegd om de nieuwe provinciale Stikstofverordening en de Beleidsregel stikstof goed op de rails te krijgen. Ook in 2012 zijn daar veel uren voor

² Voorshands zal vergunningverlening ‘groene’ wetgeving (nog) niet naar een nieuwe RUD worden overgeheveld.

³ (onderverdeling in 2010: natuur en landschap 73%, bodem en water 75% en milieubeheer 87%).



gereserveerd. Opvallend was het in 2011 bijna gehalveerde aantal kapmeldingen (Boswet). In 2011 is ook breed ingezet op voorlichting over de nieuwe provinciale Landschapsverordening richting burgers, bedrijven, gemeenten en waterschappen. Wat betreft de 'kleine landschapselementen' zijn (met externe partijen) beoordelingscriteria opgesteld. De nieuwe Ontgrondingenverordening is in de steigers gezet. Bij bodembescherming en –sanering was sprake van een continue, maar erg grote werkstroom. De uitvoering van de Wet luchtvaart vergde meer inzet dan verwacht. De Drink- en Horecawet wordt zodanig gewijzigd dat de provincie hier in 2012 geen taken meer heeft.

De Voorjaarsnotagelden 2011 zijn met name besteed aan de nieuwe provinciale Stikstofverordening, het wegwerken van achterstanden bij bodembescherming/-sanering en inzet voor de vele Rijkswaterstaatsprojecten (vooral aanpak wegtracés). Tenslotte konden met deze middelen de, als gevolg van noodzakelijke extra coördinatie-activiteiten, hoger uitvallende bestuurslasten van de Wabo worden opgevangen.

6. Belangrijke resultaten handhaving 2011

In 2011 kwamen er 750 geregistreerde (milieu)klachten en meldingen binnen. Dat waren er méér dan in 2010 maar (veel) minder dan in voorgaande jaren. Dat wijst op de noodzaak om de handhavingsinzet niet verder te laten afnemen. Bij externe veiligheid (BRZO) is er sprake van een zich verbeterende bedrijfscultuur. Gebreken worden sneller en accurater opgepakt. Ook bij zwemwater blijkt de hardere aanpak in 2010 en 2011 vruchten af te werpen. Het naleefgedrag bij vuurwerkevenementen was in 2011 minder. In 2012 worden hier daarom meer uren op ingezet. Het naleefgedrag bij Natuurbeschermingswetgebieden is nog steeds te laag (daarom 400 uur extra in 2012). Warmte/Koude-opslagen (WKO-grondwater) zijn in opmars, maar niet altijd worden nog alle energierendementsmogelijkheden benut. Het WKO-naleefgedrag zit in de lift. Het inhoudelijk succesvolle project 'zelfcontrole' bij Wet milieubeheer bedrijven krijgt in 2012 een vervolg. Het naleefgedrag bij Wet milieubeheer inrichtingen heeft zich in 2011 gestabiliseerd. Wat betreft de Wet luchtvaart moet partijen nog meer administratieve discipline worden bijgebracht.

De Voorjaarsnotagelden 2011 zijn met name besteed aan een wettelijk verplichte vergunningtoets bij vrijwel alle Wm-inrichtingen (vanwege een wijziging van de Wet milieubeheer), een verplichting 'uit Brussel' om milieujaarverslagen op basis van een nieuw format te beoordelen en hierover te rapporteren, het afwenden van een handhavingstekort vanwege een te vroeg ingeboekte efficiëncykorting als gevolg van de uitgestelde invoering van de nieuwe bestuurlijke strafbeschikking en extra werkzaamheden bij bodembescherming (concretisering Bodemconvenant via uitwerking beleid spoedlocaties, uitvoering geven aan Crisis- en Herstelwet, extra werkzaamheden vanwege grote Rijkswaterstaatswerken, enz.).

7. Nieuwe items in 2012

Ten opzichte van 2011 springen onderwerpen als de provinciale Stikstofverordening c.a. en Informatie Gestuurde Handhaving (IGH) er in 2012 nadrukkelijk uit. Op basis van de door uw Staten op 07-02-2011 vastgestelde provinciale Stikstofverordening en een vervolgens door ons opgesteld Toezichtsplan, worden in 2012 activiteiten uitgevoerd met als doel het weer mogelijk maken van ontwikkeling van veehouderijbedrijven in de provincie en het terugdringen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten.

Informatie Gestuurde Handhaving (IGH) ziet op het planmatig en gestructureerd verzamelen en analyseren van gegevens. Op die manier kan de provincie toezichthouders inzetten op plaatsen/bedrijven/afvalstromen waar overtredingen te verwachten zijn en de risico's het grootst zijn. Deze info geeft input voor de selectie van risicostromen en mogelijke bestemmingen, branches en bedrijven.

8. In het oog springende activiteitenkeuzes voor 2012

Het Jaarprogramma V&H 2012 kan met de beschikbare middelen basaal, maar op een redelijk adequaat niveau worden uitgevoerd. Echter, dat geldt niet voor alle in 2012 voor ogen staande noodzakelijke activiteiten. De beschikbare uren capaciteit kan tenslotte maar voor één doel tegelijk worden ingezet. Voor 2012 hebben wij gekozen voor de volgende prioriteiten:

Items waaraan wij in 2012 méér aandacht/uren besteden:

- Handhaving Natuurbeschermingswet (vanwege te laag naleefgedrag en 40 extra te handhaven vergunningen) – (par. 6.3);
- Vergunningverlening en handhaving provinciale Stikstofverordening⁴ (= nieuwe taak) – (par. 6.3a);
- Vergunningverlening Ontgrondingen (méér uren vanwege diverse grote projecten) – (par. 6.9);
- Vergunningverlening en handhaving Wabo (1.600, resp. 600 méér uren omdat aan de uitvoering van de Wabo méér (coördinatie)werk vastzit dan destijds voorzien) – (par. 6.15);

⁴ Activiteiten zijn gebaseerd op het recent opgestelde Toezichtsplan Stikstofverordening provincie Utrecht.



- Vergunningverlening en handhaving Vuurwerkbesluit (vanwege o.a. verhoogde bestuurlijke aandacht bij gemeenten en te laag naleefgedrag) – (par. 6.16);
- Vergunningverlening en handhaving Wet luchtvaart (vanwege toenemende hoeveelheid inhoudelijk werk en de gevoelige bestuurlijke omgeving rond luchtvaart die veel inzet opeist) – (par. 6.19).

Items waaraan wij in 2012 minder aandacht/uren besteden:

- Handhaving Boswet: 400 uur minder (ondanks afnemend naleefgedrag en nog ruim 400 op de plank liggende zaken). Het betreft aspecten die laag genoteerd staan op de recent uitgevoerde leefomgevingsrisico-analyse) – (par. 6.2);
- Handhaving provinciale Landschapsverordening (Lsv) m.b.t. borden en vlaggen in buitengebieden: 450 uur minder ondanks nog steeds afnemend naleefgedrag (laag genoteerd in leefomgevingsrisico-analyse) – (par. 6.5).

Ter vergelijking is in het samenvattende uren- en activiteitenoverzicht in hoofdstuk 8 ook nog de feitelijke en voorgenomen ureninzet van vorig jaar (2011) vermeld.

Samenvattend

Mede ook gelet op de resultaten van de eind 2011 uitgevoerde leefomgevingsrisico-analyse, richten wij ons met dit Jaarprogramma V&H 2012 op zaken ‘die er toe doen’. De voor enkele items voorgestelde geringere ureninzet in 2012 leidt niet tot een onherstelbare en onomkeerbare verslechtering van de leefomgevingskwaliteit.⁵

9. Financiën en Samenwerkingsprogramma handhaving 2012

Net als in 2011 zijn ook in dit Jaarprogramma 2012 de nauw aan de beleidsitems gerelateerde indirecte uren weergegeven. De aansluiting met de Begroting 2012 komt daarmee op 100%. Het Jaarprogramma V&H 2012 wordt vrijwel geheel uitgevoerd door de Afdeling Vergunningverlening en Handhaving. Waar mogelijk wordt samengewerkt met andere (beleids-)afdelingen van de provincie Utrecht.

Dit jaarprogramma V&H 2012 kan worden uitgevoerd zoals opgenomen in de Begroting 2012 (incl. de tijdelijke Voorjaarsnotagelden 2011/2012).

De provinciebrede samenwerkingsprojecten 2012 (bijlage 1) worden samen met andere handhavingpartners in de provincie uitgevoerd.

Concreet voorliggende vraag: ter kennisname.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

De voorzitter, R.C. Robbertsen

De secretaris, H. Goedhart

Bijlage:

1. Jaarprogramma Vergunningverlening & Handhaving 2012

⁵ Het geringere aantal uren vergunningverlening Wet bodembescherming / bodemsanering heeft te maken met een (urentechnische) verschuiving van 2.000 applicatie-uren naar het Servicebureau – (par. 6.13);