

DIGITAAL EN TRANSPARANT IN ZUID-HOLLAND

Anders denken en doen in de VTH-uitvoering

Programma Altijd Actuele Digitale Vergunning
2022



1 WAAROM AADV

DOEL VAN DIT DOCUMENT

Het verhaal

Het moet anders

We zijn er in Zuid-Holland van overtuigd dat het anders moet in onze VTH-uitvoeringspraktijk. De uitdagingen waar we in onze leefomgeving voor staan, zijn anders op termijn niet goed meer te realiseren vanuit het perspectief van regulering. Het knelt steeds meer.

Het wordt daarom tijd voor een andere en modernere kijk op onze vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat belang neemt toe door ontwikkelingen en maatschappelijke discussies die steeds meer de bestuurlijke en politieke agenda's domineren, maar ook het nieuws en de publieke opinie beïnvloeden.

Innovatie in de vergunningverlening

De Provincie Zuid-Holland en DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) hebben het initiatief genomen om tot innovatie in de vergunningverlening te komen. Met name gericht op complexe situaties en bedrijven, en gericht op het verminderen van administratieve lasten voor overheid en bedrijfsleven.

Meer transparantie en inzicht in wat we bedrijven toestaan te emitteren en lozen om zo beter bij te dragen aan waar de risico's op milieu- en gezondheidsschade zich kunnen voordoen. Daarom zijn we het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV) gestart. Omdat we daar een visie op hebben.

Dat verhaal willen we als programmateam AADV graag vertellen.

POLITIEKE WENS PROVINCIALE STATEN

Transparantie naar de samenleving over wat bedrijven in Zuid-Holland wordt toegestaan om uit te stoten en te lozen

Een stevige visie

Het programma AADV draagt bij aan een stevige visie en ambitie voor de vergunningverlening. Met dit programma initiëren en realiseren de provincie Zuid-Holland en DCMR Milieudienst Rijnmond belangrijke ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening.

Het programma AADV realiseert de randvoorwaarden om te kunnen voldoen aan de beantwoording en realisatie van moties van Provinciale Staten. In deze moties spreekt Provinciale Staten de wens uit om transparantie en inzicht te vergroten voor de samenleving in Zuid-Holland in wat met name complexe bedrijven aan stoffen mogen uitstoten en lozen.

De sneeuwbal rolt

De afgelopen jaren heeft het programma al belangrijke onomkeerbare stappen gerealiseerd. Maar de ingezette verandering is nog zeker niet af! We hanteren daarvoor de metafoor van de sneeuwbal die van de helling wordt geduwd, daarna z'n eigen dynamiek heeft en steeds groter wordt.

2 DE AANLEIDING

GROTE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN

Nederland gaat de komende jaren op de schop

Transitie

Nederland moet de komende jaren ruimtelijk flink op de schop. Dit is nodig om de grote opgaven waar Nederland voor staat tot stand te brengen, zoals de transitie naar een duurzame energievoorziening, een circulaire economie en een duurzaam voedselsysteem. Het aanpakken van deze opgaven moet ook nog eens worden gecombineerd met andere majeure ruimtelijke opgaven, zoals de woningbouwopgave.

Deze opgaven hangen samen en kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. Voor alle opgaven geldt dat ze urgent zijn en dat de uitvoering ervan onvermijdelijk een ruimtelijke impact zal hebben. Om het gehele pakket van opgaven te realiseren heeft het kabinet zich gecommitteerd aan forse doelen voor 2030 en 2050.

Kwaliteit leefomgeving

Duidelijk is dat de overheid de komende jaren met verhoogde inzet aan de slag moet met de kolossale opgaven voor de leefomgeving die voorliggen. Dit zal betekenen dat Nederland op korte termijn fundamenteel op de schop gaat. De vraag is of alle gewenste veranderingen ruimtelijk kunnen worden geaccomodeerd. En bovendien: als dit proces niet goed wordt aangepakt en uitgevoerd, lijdt het Nederlandse land(schap) en milieu daaronder. De kwaliteit van de leefomgeving kan dan nog verder in het gedrang komen. Het voorkomen van milieu- en gezondheidsschade wordt steeds belangrijker i.p.v. herstel achteraf. Er staat dus veel op het spel.

Maatschappelijke druk

De politiek toont tot op heden, ondanks de urgentie van de ruimtelijke opgaven, vaak een gebrek aan daadkracht: vergaande beslissingen blijven uit en er is een neiging om pas in actie te komen als het misgaat. Tegelijkertijd roeren kritische burgers zich in toenemende mate. Zij uiten hun onvrede over ontwikkelingen in hun leefomgeving. Denk aan woondemonstraties, windmolenprotesten en rechtszaken tegen de staat over het klimaatbeleid.

DOELSTELLINGEN KABINET

Acht grote opgaven

Deze grote opgaven stellen de regulering voor nieuwe uitdagingen en stellen ook nieuwe en hogere eisen aan de VTH-uitvoeringspraktijk. Meer onderwerpen, complexere vraagstukken, nog minder tijd.

							
<p>2030: 49% minder uitstoot dan in 1990</p> <p>2050: 95% minder uitstoot dan in 1990</p>	<p>2030: Verbruik: hernieuwbare energie 27%, Productie: 70% wind en zon (elektriciteit)</p> <p>2050: 100% schoon</p>	<p>2030: Reductie 50% gebruik primaire grondstoffen</p> <p>2050: Economie 100% circulair</p>	<p>2030: Nederland koploper kringlooplandbouw, 3,5 Mton minder broeikasgasuitstoot, Sluiting kringlopen</p> <p>2050: 100% klimaatneutraal, Voedingspatroon 60% plantaardig; 40% dierlijk</p>	<p>2030: -</p> <p>2050: Nederland 100% klimaatbestendig en waterrobuust, Overstromingskans kleiner dan 1 op 100.000, Weerbaar tegen zoetwatertekorten</p>	<p>2030: Bouwproductie 1.000.000 woningen, 1,5 miljoen bestaande woningen verduurzaamd</p> <p>2050: 7 miljoen woningen aardgasvrij, Utiliteitsbouw: 1 miljoen gebouwen aardgasvrij</p>	<p>2030: 70% doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn, 100% doel-bereik KRW, Uitbreiding Natuurnetwerk met 80.000 ha., Uitbreiding areaal bos met 10%</p> <p>2050: 100% doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn</p>	<p>2030: 7,3 Mton minder CO2-uitstoot, Nieuwe auto's emissievrij</p> <p>2050: Mobiliteit 100% schoon</p>
<p>CO2-reductie</p> <p>Nederland heeft in 2015, samen met bijna alle landen in de wereld, ingestemd met het internationale Parijsakkoord. Daarin staat de afspraak om de mondiale temperatuur-stijging te beperken tot onder de 2°C ten opzichte van het pre-industriële tijdperk en te streven naar een maximale temperatuur-stijging van 1,5°C. Om onder de 2°C te blijven zal de Nederlandse CO2-uitstoot ten minste met 80 tot 95% moeten afnemen ten opzichte van 1990.</p>	<p>Energietransitie</p> <p>Een belangrijk deel van de CO2-uitstoot-reductie moet in Nederland worden gerealiseerd door een transitie naar een duurzaam energie-systeem. Dit betekent o.a. dat moet worden omgeschakeld naar energie uit hernieuwbare bronnen zoals zon en wind. Dit houdt niet alleen in dat een groter aandeel van het energieverbruik uit duurzaam opgewekte energie moet bestaan, maar ook dat een groter aandeel van de energie-productie duurzaam moet zijn.</p>	<p>Circulaire economie</p> <p>De toenemende vraag naar grondstoffen zorgt voor een toenemende milieudruk. Het wereldwijde grondstoffen-gebruik is in de afgelopen eeuwen verachtvoudigd als gevolg van inkomens-groei en bevolkingsgroei. De Nederlandse economie draait in hoge mate op geïmporteerde fossiele grondstoffen zoals aardolie en gas. Overschakelen naar een circulaire economie, waarin grondstoffen zo efficiënt mogelijk worden gebruikt en hergebruikt, kan de vraag naar primaire grondstoffen (mineralen, fossiele grondstoffen en metalen) verminderen.</p>	<p>Landbouw, landgebruik en voedseltransitie</p> <p>De productie en consumptie van voedsel heeft negatieve effecten op milieu, biodiversiteit, klimaat, dierenwelzijn en gezondheid van consumenten. Er zullen in de agrarische sector stappen moeten worden gezet om de CO2-uitstoot te verminderen en de doelen van 'Parijs' dichterbij te brengen. Dit betekent dat de uitstoot en opname van CO2 met elkaar in evenwicht moeten komen.</p>	<p>Klimaatadaptatie</p> <p>Achtereenvolgende rapporten van het Intergouvernementeel Klimaatpanel IPCC laten zien dat zich sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw veranderingen voltrekken in het klimaatsysteem als gevolg van menselijk handelen. De gevolgen hiervan zijn hogere temperaturen, meer (extreme) neerslag, drogere zomers en een stijgende zeespiegel.</p>	<p>Woningbouw</p> <p>Om de bevolkings- en huishoudensgroei te accommoderen en het woningtekort terug te dringen wil het kabinet in de periode tot 2030 komen tot een bouwproductie van ruim 90.000 woningen per jaar: 1 miljoen woningen in totaal. Dat is een forse opgave, gezien de gemiddelde productie in de periode 2016-2020 van 75.000 woningen en in de periode 2011-2015 rond de 50.000 woningen.</p>	<p>Natuur en biodiversiteit</p> <p>Biodiversiteit wordt beschouwd als een onmisbare voorwaarde voor het menselijk bestaan op aarde. Dit komt omdat de natuur in brede zin talloze diensten en producten levert aan maatschappij en economie en deze diensten en producten alleen kan blijven verzorgen als er sprake is van voldoende biodiversiteit. Volgens het PBL is de biodiversiteit in Nederland uitgedrukt in MSA (Mean Species Abundance), afgenomen van ongeveer 40% in 1900 naar 15% in 2010.</p>	<p>Mobiliteit</p> <p>Ook de CO2-emissies van het Nederlandse verkeer dragen bij aan de opwarming van de aarde. In het nationale klimaat-akkoord is met de sector Mobiliteit afgesproken dat het verkeer in 2030 7,3 Mton minder CO2 zal uitstoten en dat in 2050 helemaal geen schadelijke stoffen en CO2 meer door het verkeer zullen worden uitgestoten. Dit moet bereikt worden d.m.v. een integrale benadering, die zich richt op een optimale benutting van alle vervoersmodaliteiten. Al deze modaliteiten moeten in 2050 schoon zijn.</p>

DRUK VANUIT MAATSCHAPPELIJKE OPGAVEN EN ONTWIKKELINGEN

UITDAGINGEN

Steeds complexer

Zoals gezegd, staat de overheid voor grote maatschappelijke uitdagingen en opgaven die de leefomgeving raken: stikstofdepositie, PFAS (Zeer Zorgwekkende Stoffen), klimaatverandering, de energietransitie etc. De uitvoering van de vergunningverlening wordt door dergelijke eisen vanuit de maatschappij en de toenemende regeldruk steeds complexer. Er moet hierdoor steeds meer in de vergunning worden geregeld.

Druk op uitvoering

Die maatschappelijke uitdagingen hebben ook hun weerslag op bedrijven. Zij moeten veranderen, willen innoveren, naast de noodzakelijke economische ontwikkelingen waarop zij willen inspelen. Dat leidt tot meer procedures, en meer vraagstukken binnen die procedures.

Daarmee neemt de druk op procedures toe en neemt ook het aantal procedures toe, omdat bedrijven willen of moeten uitbreiden. Maar door toenemende complexiteit van de vergunningen moeten ze ook steeds vaker wijzigen. Tegelijkertijd moeten in de toekomst door wettelijke wijziging (Ow) procedures korter, waardoor er minder tijd is om procedures op tijd af te ronden.

Transparantie over risico's ontbreekt

Het maatschappelijk draagvlak en de acceptatie van risico's op milieu- en gezondheidsschade neemt af. Daarnaast leiden incidenten bij bedrijven (Chemours, etc.) vaker tot vragen waar maar moeizaam en vaak niet tijdig inzichten en antwoorden op geboden kunnen worden aan bestuur en omgeving.

De noodzaak tot transparantie hoe de overheid dergelijke risico's borgt in de regulering van bedrijven neemt toe.

Capaciteit en kennis zijn schaars

Het is complexe materie: vraagstukken en regelgeving die specialistische kennis en ervaring vragen. Dat betekent dat er hoge eisen aan kennis en ervaring van vergunningverleners worden gesteld om de procedures binnen termijnen tot een goed einde te brengen.

Door vergrijzing van deze arbeidspopulatie raken overheden binnenkort steeds meer vergunningverleners en daarmee cruciale kennis en ervaring kwijt. Daarbij komt met de huidige krapte op de arbeidsmarkt dat het vervangen van die capaciteit, kennis en ervaring niet eenvoudig is.

VERGUNNINGVERLENING LUCHT GEVEN

INNOVATIE

Omdat vernieuwing van de VTH-uitvoering nodig is

De geschetste uitdagingen versterken het overheersende gevoel bij veel betrokkenen in de VTH-uitvoeringspraktijk dat de vergunningverlening de afgelopen jaren steeds meer onder druk is komen te staan. Er moet een slimme manier worden gevonden om de uitvoeringspraktijk weer lucht te geven om niet vast te lopen.

De huidige VTH-uitvoeringspraktijk is complex en wordt gekenmerkt door een overwegend document-gedreven werkwijze. De (wettelijke) kaders zijn de laatste 30 jaar nauwelijks veranderd wat de uitvoeringspraktijk voor alle betrokkenen (overheid en bedrijfsleven) niet efficiënter maakt. De administratieve lasten worden niet verminderd en het draagt niet bij aan transparantere procedures en vergunningen.

Ook de invoering van de Omgevingswet gaat hier geen verbetering in brengen, omdat de wetgever de omgevingsvergunning niet als omgevingsdocument heeft aangewezen. Hiermee is in de ontwikkeling van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), de digitaliseringsambities van het Rijk, vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicovolle bedrijven buiten schot gebleven.

3 ONZE AMBITIE

ZUID-HOLLAND VERTAALT URGENTIE NAAR AMBITIE

Op weg naar structurele verbetering in de VTH-uitvoeringspraktijk

Programma Altijd Actuele Digitale Vergunning


De uitdagingen waren voor Provinciale Staten van Zuid-Holland aanleiding om het programma AADV te starten om in vier jaar tijd een structurele verbetering van de vergunningverleningspraktijk te realiseren. Hierbij wordt een stevige ambitie gehanteerd en wordt nadrukkelijk gezocht naar innovatie in en verandering van de vergunningverlening.

Groot denken en klein doen

Het gaat verder dan optimalisatie van de bestaande praktijk. Dat betekent ook dat niet gewerkt is vanuit een 'blauwdruk', maar vanuit een prikkelende ambitie als vergezicht waar in vier jaar tijd stevige stappen voor worden uitgewerkt om tot vernieuwing te komen.

Permanent bèta, het is nooit af

Dat betekent ook dat het na vier jaar nog niet af is, wel dat een beweging in gang gezet is die vanaf dat moment steeds groter gemaakt zal worden (de sneeuwbal laten rollen).

A hand is shown from the wrist down, palm facing up, holding a vibrant rainbow spectrum of light. The background is a blurred green field of tall grass or reeds. The overall tone is bright and hopeful.

HET WENKEND PERSPECTIEF VOOR DE VERGUNNINGVERLENING

ONZE TOEKOMSTVISIE

als leidraad voor substantiële verbetering

Groot denken om klein te kunnen doen

Door digitalisering worden aanvraag en vergunning in samenhang gezien, en worden wijzigingen daarin door het bedrijf steeds verwerkt in de oorspronkelijke aanvraag. Bedrijven worden verplicht om aanvraag en voorschriften op te stellen, deze te toetsen aan veranderende wet- en regelgeving en actueel te houden. De overheid verplicht, na toetsing van de voorgelegde wijzigingen, via de vergunning het bedrijf conform de aanvraag te werken. Aanvraag en vergunning vormen samen zo een dynamisch 'document' dat ten alle tijde een actueel en samenhangend overzicht biedt van het bedrijf en de voorschriften die van toepassing zijn. Transparantie en handhaafbaarheid van de vergunning worden vergroot, administratieve lasten kunnen omlaag, terwijl rechtsbescherming voor derden geborgd blijft.

RICHTING VOOR ONTWIKKELING VAN DE VERGUNNINGVERLENING

VERANDEROPGAVE

Zes focuspunten

Meer nadruk op de aanvraag

Bedrijven verwerken wijzigingen in activiteiten en beheersmaatregelen zelf in hun oorspronkelijke aanvraag voor een oprichtingsvergunning (of revisievergunning) en houden zo hun aanvraag actueel. Hiermee blijft inzichtelijk wat de actuele bedrijfssituatie is.

Meer focus op de verantwoordelijkheid van bedrijven

Bedrijven nemen in hun aanvraag de voorschriften op die tot nu toe door de overheid worden opgelegd. De overheid verplicht bedrijven via de vergunning zich aan de aanvraag te houden. Ultiem betekent dit dat de vergunning 'voorschriftloos' kan worden.

Een toetsende rol voor de overheid

De overheid weigert aanvragen zolang de voorschriften niet voldoen aan wet- en regelgeving inclusief provinciaal beleid. Het huidige overleg over vergunningen en voorschriften zal meer een gesprek over de aanvraag worden. Bedrijven krijgen daarmee de verantwoordelijkheid die hen toekomt en de overheid komt in een meer toetsende rol. De overheid 'repareert' geen aanvragen meer met voorschriften.

Een grotere rol voor digitalisering

Aanvragen worden volgens een gestructureerd format opgesteld. De digitale hulpmiddelen die nu voor de vergunningverlening worden ontwikkeld zullen op termijn ook aan de bedrijven ter beschikking worden gesteld.

Geen revisievergunningen meer

Wijzigingen, klein of groot, worden in de actuele aanvraag verwerkt inclusief aanpassingen in de 'voorschriften' waarmee de aanvraag altijd (geconsolideerd) actueel blijft. Een digitaal systeem verwerkt de wijzigingen automatisch in een aanvraag voor wijziging van de vergunning. De historie van alle vergunningen en wijzigingen blijft voor een ieder online inzichtelijk.

Een betere informatiepositie

Door digitalisering (en dataficering) ontstaat de mogelijkheid om de informatie omtrent de vergunde situatie van bedrijven te verkrijgen. Dat maakt dat vragen hierover o.b.v. altijd actuele informatie snel, gemakkelijk en vanuit verschillende gezichtspunten voor vergunningverleners, toezichthouders, bevoegd gezag, burgers en bedrijven toegankelijk zijn.

4 DE ONTWIKKELING

PROGRAMMA AADV

Naar een altijd actuele digitale vergunning

Leren en ontdekken

Omdat het gaat om innovatie van de vergunningverlening kent het programma een aanpak die uitgaat van een vorm van leren en het ontdekken van oplossingsrichtingen. Er wordt gewerkt o.b.v. het zetten van kleine stappen, die groter worden gemaakt en daarna opgeschaald bij gebleken toegevoegde waarde. De geschetste ambitie kan niet in één keer worden gerealiseerd.

Eerste stappen gezet

Als programma AADV hebben we de eerste stappen op weg naar de beoogde ambitie ingezet. Vanaf 2022 is het mogelijk voor de provincie, en daarmee op termijn ook voor de vijf omgevingsdiensten, te beschikken over een altijd actueel inzicht in de geldende vergunningvoorschriften en algemene regels per bedrijf. Dit inzicht is ook digitaal beschikbaar en wordt geconsolideerd actueel gehouden op basis van de onderliggende (wijzigings-) besluiten.

Programmadoelstelling

Voor het programma AADV is dat vertaald naar de volgende doelstelling:

Wij willen de uitvoeringspraktijk van vergunningverlening, toezicht en handhaving door middel van digitalisering sneller en efficiënter maken. Ons doel is om een Altijd Actuele Digitale Vergunning te hebben, waarbij voor zowel het bevoegd gezag als voor bedrijven voordelen worden behaald. Dit willen we samen met onze partners en in afstemming met de wetgever realiseren.

Dicht op de praktijk

Om deze doelstelling in de praktijk ook tot realisatie te brengen is implementatie en realisatie van oplossingen in de uitvoeringspraktijk van belang. We realiseren innovatieve en vernieuwende oplossingen die de randvoorwaarden bieden om de doelstelling binnen bereik te brengen. Het is aan de omgevingsdiensten in Zuid-Holland om door implementatie van die oplossingen ook de voordelen en baten van deze oplossingen te realiseren.

GEDEPUTEERDE FREDERIK ZEVENBERGEN:

“Met de AADV organiseren we veilig wonen en werken in het Rijnmondgebied.”



Risicovolle bedrijven

“Met de AADV willen we de vergunningverlening voor met name risicovolle bedrijven efficiënter, digitaler en transparanter maken. We willen het hele veiligheidsgebouw transparant laten zien. Niet alleen het werk van de toezichthouder, maar ook dat van de vergunningverlener en bedrijven. Duidelijk maken wat er gebeurt en hoe het is vergund. Naast de ontwikkeling van een applicatie wordt naar het hele proces van vergunningverlening gekeken.”

Uniek in Nederland

“De lancering van de AADV levert een belangrijke innovatieve bijdrage aan de ontwikkeling van de vergunningverlening. Kijk naar de aanbevelingen van de Commissie-Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer ten aanzien van toezicht, handhaving en veiligheid. Het programma was al in de lucht voordat het rapport er was. En daar ben ik trots op! We hebben als provincie het probleem al eerder onderkend en opgepakt en creëerden een uniek systeem in Nederland. Het zou heel goed zijn om onze kennis, ervaringen en producten te delen met anderen, zodat we hier een ‘Landelijke Voorziening’ van kunnen maken en kunnen aansluiten op het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Natuurlijk besef ik me dat Digi-V® wellicht nog niet perfect is, maar het is er. Gebruik de start en borduur hierop voort. Het idee erachter is precies wat Van Aartsen beschrijft.”

Doordacht plan

Het programma AADV wordt vormgegeven door de Provincie Zuid-Holland en DCMR (ieder vanuit de eigen rol). Hierbij stelt de provincie de middelen ter beschikking, het programma wordt inhoudelijk vormgegeven door inzet van de kennis en expertise van DCMR-medewerkers. Een unieke samenwerkingsvorm waar Zevenbergen zeer over te spreken is: “Ik vind dit een heel mooie manier van ontwikkelen. Als de uitvoerende organisatie dit samen met het bevoegd gezag opzet, laat dit zien wat een goed doordacht plan erachter zit. Zowel de provincie en DCMR als bedrijven en burgers hebben er voordeel bij.”

Basis voor verbeterd stelsel

“Het hele programma vormt een goede basis voor een verbeterd stelsel. We moeten ons steeds afvragen waarom we dit doen, hoe we dit doen en wat we moeten doen. Het gaat om de inwoners van het Rijnmondgebied, bedrijven die daar goed willen produceren, voor hun werknemers willen zorgen en vergunningen willen behouden. Voor de hele omgeving geldt: we laten je meekijken, meepraten en tonen wat er gebeurt in de actuele situatie. Controle blijft hierbij het sluitstuk, maar als we dit zo aanpakken, organiseren we veiligheid in het Rijnmondgebied. En daar doen we het voor.”

5 DE WEG ER NAAR TOE

SAMEN MET ONZE PARTNERS IN HET ECOSYSTEEM

Samen zijn inmiddels veelbelovende resultaten bereikt die geïmplementeerd zijn en de komende jaren nog geïmplementeerd kunnen worden.

De resultaten van het programma AADV dragen er toe bij dat de vergunningverlening transparanter, efficiënter en effectiever en met minder administratieve lasten voor betrokkenen kan verlopen. Dat betekent voordelen voor burgers, bedrijfsleven en overheid.

Om die resultaten te bereiken, werken we samen met verschillende partijen. De provincie en DCMR hebben de afgelopen jaren samen opgetrokken. Ook de omgevingsdiensten Midden- en West-Brabant (OMWB), Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) en Zuid-Holland Zuid (OZHZ) dragen bij in de uitvoering van het programma. Maar ook met het bedrijfsleven (vergunningplichtige bedrijven in het Rijnmondgebied en advies- en ingenieursbureaus) is de samenwerking gezocht om tot vernieuwende resultaten te kunnen komen.

AANPAK

Resultaten op vijf sporen

In kleine stappen per spoor

Het programma AADV maakt voor de vergunningverlening een innovatieve ontwikkeling mogelijk meer specifiek gericht op Brzo-bedrijven. De resultaten realiseren we in 5 sporen met kleine stappen per spoor. Elk spoor heeft een andere focus:

- I. Een betere informatiepositie door **digitalisering** van de vergunning(verlening).
- II. Een **werkwijze** gebaseerd op het altijd actueel houden van het voorschriftenpakket voor een bedrijf.
- III. Een **robuuste** vergunning die meer flexibiliteit biedt aan bedrijven.
- IV. Meer nadruk op eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijf in de focus op de **aanvraag**.
- V. Een **toetsende rol** voor de overheid.

SPOOR 1

DIGITAAL

Een betere informatiepositie door digitalisering van de vergunning(verlening)

Door digitalisering van de vergunning zelf wordt een impuls gegeven aan de vergunningverlening

Gericht op het op ieder moment digitaal beschikbaar hebben en kunnen houden van de geldende vergunde situatie van een bedrijf. Door dit digitale overzicht van geldende voorschriften is er voor zowel toezichthouders als burgers en politiek direct inzichtelijk wat bij een bepaald bedrijf is vergund.

Digi-V®

Wij hebben de digitale voorziening Digi-V® gerealiseerd waarmee een vergunningverlener digitaal besluiten op kan stellen en het vergunde beeld (en informatie daarover) altijd geconsolideerd en digitaal beschikbaar is. Wanneer omgevingsdiensten de nieuwe door

Digi-V® ondersteunde werkwijze hebben geïmplementeerd, ontstaat de mogelijkheid om informatie over de vergunde situatie zo toegankelijker te maken waarmee de informatiepositie wordt verbeterd. Als informatie over de vergunde situatie voor een bedrijf digitaal beschikbaar en toegankelijk is en altijd de actuele geldende situatie weerspiegelt, levert dit een bijdrage aan de reductie van de (administratieve) werklust. Omdat in veel situaties het zoeken in een papieren stapel documenten niet meer nodig is om daaruit het gewenste geldende inzicht te herleiden.

Eén digitale bron

Een belangrijke doelstelling achter de digitalisering die wij voor ogen hebben is om één (op termijn mogelijk zelfs

landelijke) digitale bron te realiseren waarin de actuele vergunde situatie van vergunningplichtige bedrijven te vinden is. Digi-V® heeft de potentie om hét systeem te zijn waarin de vergunde situatie van alle bedrijven is terug te vinden.

Kortom, Digi-V® is een digitale bron met aanvullende gegevens en informatie die wordt toegevoegd aan het huidige landschap van systemen en informatiebronnen. Daarmee is Digi-V® één van de bronnen die ontsloten kan worden in een breder verband, afhankelijk van de complexiteit van de informatiebehoefte en de daarvoor benodigde analyse die nodig is om die informatiebehoefte in te vullen. Op die manier draagt AADV bij aan het datagedreven werken binnen de VTH-uitvoering.

SPOOR 2

WERKWIJZE

Een werkwijze gebaseerd op het altijd actueel houden van het voorschriftenpakket voor een bedrijf

Gericht op actueel houden

Het kunnen beschikken over een digitaal altijd actueel beeld van de vergunde situatie van een bedrijf vraagt ook een verandering van de werkwijze in de vergunningverlening en van medewerkers in de VTH-uitvoeringspraktijk. En ook organisatorische aanpassingen om dat goed in te bedden in (beheer)structuren. Dat is een gevolg van het feit dat de visie op het werken met besluiten en vergunningen verandert.

In de AADV-werkwijze is het actuele geconsolideerde voorschriftenpakket voor een bedrijf altijd en op ieder moment direct digitaal beschikbaar. De aangevraagde wijziging wordt direct

verwerkt in het voorschriftenpakket en deze blijft zo actueel.

Het wijzigingsbesluit dat juridisch gezien nog steeds verstrekt moet worden, is de afgeleide van de aangebrachte wijziging in het voorschriftenpakket (het 'verschil' tussen de stand voor de wijziging en de resulterende stand na de wijziging). De functionaliteit van Digi-V® ondersteunt vergunningverleners hierbij, waardoor de nieuwe werkwijze een altijd actueel geconsolideerd beeld van de vergunde situatie van een bedrijf waarborgt, en daarnaast de kans op fouten en inconsistenties in het totale besluitenpakket vermindert.

Data-georiënteerd

De nieuwe AADV-manier van werken is te kenmerken als een 'data-georiënteerde' manier van werken (i.t.t. de huidige 'document-georiënteerde' manier). De informatie over wat een bedrijf toegestaan is uit te stoten of te lozen, wordt zo beter en sneller ontsloten. In de praktijk vindt dat in Digi-V® plaats door het zogenaamde annoteren van voorschriften. Dat houdt in dat elk voorschrift van allerlei meta-data kan worden voorzien om zo ontsluiting vanuit verschillende gezichtspunten mogelijk te maken. Dit annoteren moet worden geborgd in de nieuwe werkwijze om zo bij te dragen aan het verbeteren van de gewenste informatiepositie.

SPOOR 3

ROBUUST

Een robuuste vergunning die meer flexibiliteit biedt aan bedrijven

Risicomijdend

Op dit moment overheerst binnen de regulering het principe dat milieurisico's die samenhangen met risicovolle milieubelastende activiteiten maximaal worden ingeperkt. De huidige situatie is te kenmerken als risicomijdend. Dat vertaalt zich in de vergunning naar veel en vaak gedetailleerde regels. Daarmee wordt de bewegingsruimte voor een bedrijf om te kunnen veranderen sterk ingeperkt. Daarbij vormt iedere verandering, hoe klein ook, en of deze nu wel of niet bijdraagt aan milieurisico's, tot nieuwe procedures. Zonder onderscheid te maken naar het bedrijf, de milieuprestatie die het bedrijf levert, of de nalevingscultuur die het bedrijf laat zien. Daarmee is er sprake van

een reguleringsmaatlat waarin alle bedrijven over dezelfde kam worden geschoren en er vanuit het bevoegd gezag geen diversiteit of 'maatwerk' in de reguleringsstrategie naar bedrijven bestaat.

Wendbaarheid bieden

Het programmateam AADV verkent de mogelijkheid om vergunningen robuuster te maken (minder (gedetailleerde) voorschriften en daardoor minder vaak wijzigingen en actualiseren) om tegemoet te komen aan de wens van bedrijven om hen meer wendbaarheid te bieden. En zo bij te dragen aan mogelijkheden om de druk op de uitvoeringspraktijk voor de overheid te verlichten.

Geïnformeerd vertrouwen

Het robuuster maken van vergunningen vraagt van bedrijf en overheid dat op voorhand meer aandacht uitgaat naar de risico's voor het milieu en hoe deze worden geborgd. Hierbij moet nadrukkelijk aandacht zijn voor de eventuele politiek-bestuurlijke consequenties van deze risico's en de afwegingen die daarbij gemaakt worden.

SPOOR 4

AANVRAAG

Meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijf in de focus op de aanvraag

Vormvrijheid

In de aanvraag voor een vergunning levert het bedrijf een grote hoeveelheid informatie aan bij het bevoegd gezag. Die op haar beurt deze informatie moet beoordelen om te kunnen toetsen of een vergunning kan worden verleend. Mede door de vormvrijheid die er bestaat in het samenstellen en aanleveren van deze informatie, duurt het proces om te komen tot een volledige en ontvankelijke aanvraag vaak lang. Veelal zijn meerdere pogingen en aanvullingsrondes nodig, waarna er vaak voor de vergunningverlener een puzzel ligt waaruit alle voor de oordeelsvorming relevante informatie bij elkaar gebracht moet worden.

Betere structuur en opbouw

Samen met het bedrijfsleven is het bewustzijn vergroot om als bedrijf

verantwoordelijk te zijn voor een transparantere aanvraag. Hierbij wordt uitgegaan van het idee dat door een betere structuur en opbouw van de informatie in die aanvraag na te streven, er wordt gewonnen aan helderheid in de bedoeling van het initiatief en de daarmee samenhangende opbouw van de aanvraag.

Ordenen van informatie

Hiervoor is samen met het bedrijfsleven een werkwijze ontwikkeld die het mogelijk maakt gegevens gestructureerd en op termijn ook digitaal aan te leveren als aanvraag. Zo wordt het proces om tot een ontvankelijke aanvraag te komen versneld met daarbij minder benodigde inzet van zowel bedrijfsleven als overheid. Dat kan door de structuur en de informatie die nodig is voor het opstellen van de vergunning al bij de opzet van de aanvraag met het bedrijf af te stemmen gericht op

een efficiënter vooroverleg en een betere aanvraag. Hoe? Door in de ordening van de informatie in de aanvraag een scherper onderscheid te maken tussen:

- de volgens de regelgeving toegestane milieubelasting en de door het bedrijf voorgestelde te realiseren milieubelasting en daarbij toe te passen BBT en waar nodig maatwerk en
- de feitelijke onderbouwing met onderzoeken, metingen en rapporten waarmee dat wordt aangetoond.

Als gevolg daarvan:

- Ontstaat de mogelijkheid om de informatie uit de aanvraag actueel te houden bij vervolgaanvragen. Namelijk door bij wijzigingen in de

bedrijfsituatie de corresponderende onderdelen van de (oorspronkelijke) aanvraag te actualiseren (als een gewijzigde aanvraag).

- Zo kunnen zowel het bedrijf als het bevoegd gezag een voor iedereen inzichtelijke toets uitvoeren aan de geldende wet- en regelgeving en ook inzichtelijk maken waar de voorgestelde milieuprestatie van het bedrijf moet worden aangescherpt door aanvullende voorschriften op te leggen.
- Kan het bevoegd gezag sneller de vergunning verlenen, waarmee de totale doorlooptijd van vooroverleg, het indienen van de aanvraag en het verlenen van de vergunning korter kunnen en administratieve lasten dalen.

SPOOR 5

TOETSENDE ROL

Het bedrijf stelt een voorgestelde vergunning op, de overheid toetst en verleent toestemming

Uitgaan van vertrouwen

Uitgaande van het principe 'vertrouwen geven, daar waar dat kan', kan de informatiestroom tussen bedrijf en bevoegd gezag verder worden geoptimaliseerd. Zodat de aanvraag en de vergunning als het ware samenvallen. Bedrijven die hun kennis van de wet- en regelgeving op orde hebben en weten welke normen gelden en hoe daaraan (m.b.v. BBT) moet worden voldaan, komen daarvoor in aanmerking.

De aanvraag krijgt daarmee min of meer de vorm van een voorgestelde vergunning. De rol van het bevoegd gezag verschuift dan

meer naar het toetsen van de aanvraag (en de daarin opgenomen voorschriften). In het ultieme geval kan de vergunning 'voorschriftloos' worden, en houdt de toestemming in dat het bedrijf zich houdt aan de opgelegde voorschriften uit de aanvraag.

Kantelen van het principe

Dit perspectief bouwt voort op de ideeën uitgewerkt rondom robuustheid van de vergunning en het structureren van de aanvraag door bedrijven. Verbetering van de vergunningverlening door uit te gaan van een kanteling van het principe: van 'Nee, tenzij ...' naar 'Ja, mits ...'.

Het principe gaat uit van een overheid die meer ruimte geeft voor initiatief van bedrijven en daarbij past een houding die uitgaat van vertrouwen geven waar dat kan. Dat vraagt een andere strategie van het bevoegd gezag in het omgaan met de vergunning en leidt tot andere eisen aan de invulling van toezicht en handhaving.

6 PERSPECTIEF

PERSPECTIEF EN BETEKENIS

Er is een vruchtbare voedingsbodem voor opschaling en verbreding gerealiseerd



In de geest van de Omgevingswet

Wij zetten in op verbetering van de vergunningverleningspraktijk door digitalisering en het geconsolideerd altijd inzichtelijk hebben welke voorschriften voor een bedrijf gelden. Zo is de handschoen opgepakt die de wetgever met de ontwikkeling van de Omgevingswet heeft laten liggen. Wat de wetgever voor het omgevingsplan en de -verordening wel regelt binnen het wettelijke kader, regelen wij op vergelijkbare wijze voor de omgevingsvergunning. Eén actuele verzameling met daarin alle voorschriften per bedrijf altijd digitaal beschikbaar. We werken in de geest van de Omgevingswet en het Digitale Stelsel (DSO) om de ontwikkelingen zoveel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten.

Niet uniek voor Zuid-Holland

Vanuit Zuid-Holland is altijd gezien dat de geschetste problematiek breder geldt in Nederland. De oplossingen die Zuid-Holland met het programma AADV realiseert, zijn daarmee in principe breder toepasbaar. Vanaf het begin is het de (bestuurlijke) intentie geweest om als Zuid-Holland het initiatief te nemen, maar waar mogelijk en zodra dat opportuun is andere provincies te laten aanhaken. Voor het programma is dat vertaald naar het principe om keuzes bij uitwerking van oplossingen altijd te baseren op 'no-regret' basis. Zo is geborgd dat oplossingen generiek worden opgezet om de weg naar mogelijke opschaling en breder gebruik ook te kunnen realiseren.

Bredere interesse gewekt

Interesse voor deze ontwikkeling in de vergunningverlening is breder zichtbaar. In verschillende gremia, zoals Brzo6, AAC-MTH, BAC-MTH en Bob zijn de uitgangspunten onderschreven en wordt de potentiële meerwaarde van de visie en ambitie van het programma AADV gezien. Dat leidt tot de vraag op welke wijze deze landelijke meerwaarde kan worden gerealiseerd.

In IPO-verband zijn de provincies daartoe (in samenwerking met het Rijk, VNG en ODNL) een onderzoek gestart om vast te stellen of, onder welke condities en op welke wijze partijen in het VTH-stelsel zien hoe verbreding en adoptie van AADV op (uiteindelijk) landelijke schaal vorm kan krijgen.

Passend in de beoogde verbetering van het VTH-stelsel

De door de commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer geconstateerde omissies gaan breder in op het belang van (betrouwbare en vergelijkbare) data binnen het VTH-stelsel. De visie en doelen van het programma AADV passen als deeloplossing binnen de denklijn in deze rapporten en visie. Een verdere uitwerking hiervan kan als voertuig dienen voor de verdere ontwikkeling van de AADV.

Het inmiddels gestarte interbestuurlijke programma Versterking VTH-stelsel richt zich o.a. op verbetering van de informatievoorziening in het stelsel. Vooral voor het verbeteren van de (landelijke) informatiepositie rijken wij handvatten en oplossingsrichtingen aan waarop men kan voortbouwen.

DOORONTWIKKELEN EN OPSCHALEN

De sneeuwbal rolt!

Doorontwikkeling in de periode 2023 - 2025

Wij hebben de afgelopen vier jaar gewerkt aan het realiseren van de veranderopgave die er toe moet leiden dat de vergunningverlening in de toekomst transparanter, efficiënter, effectiever en met minder administratieve lasten voor betrokkenen verloopt.

Hoewel inmiddels veel is bereikt, kan het gezien worden als het begin van een langdurige ontwikkeling binnen het VTH-stelsel in Zuid-Holland. De komende periode van doorontwikkeling staat in het teken van opschaling. Er wordt verder gebouwd aan het vormgeven van de toekomstambitie. Tegelijkertijd komt er meer focus op het benutten van resultaten en verzilveren van de voordelen bij alle omgevingsdiensten in Zuid-Holland.

De sneeuwbal rolt, de komende periode gaat zorgen voor momentum, zodat deze blijft rollen.

“If you don't take change by the hand,
it will take you by the throat.”

- WINSTON CHURCHILL

7 MEER INFORMATIE

Meer informatie?

Resultaten van het programma AADV zijn ontsloten en beschikbaar voor een breder publiek

De resultaten van het programma AADV zijn de afgelopen jaren tot stand gekomen. De uitvoering van een verscheidenheid aan projecten heeft geleid tot verschillende projectresultaten. Deze zijn beschikbaar voor breder gebruik op onze MS Teams-site binnen de provincie Zuid-Holland.

Vraag toegang tot deze omgeving via aadv@pzh.nl.

Website

Daarnaast is meer informatie beschikbaar op www.aadv.nl.



ALTIJD ACTUELE
DIGITALE VERGUNNING





COLOFON

Deze publicatie is een uitgave van het programma Altijd Actuele Digitale Vergunning (AADV).

Dit programma is een gezamenlijk initiatief van de Provincie Zuid-Holland en DCMR Milieudienst Rijnmond.

Bezoek ons op www.aadv.nl



ALTIID ACTUELE
DIGITALE VERGUNNING

