

Factsheets VFL 2012

Discussie evaluatie en deregulering

Factsheet VFL 2012

DEREGULERING

Discussie deregulering VFL 2012

In 2013 is de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 (VFL 2012 of verordening) geëvalueerd. De evaluatie heeft geresulteerd in een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de VFL 2012 (#1577020). Het beeld dat daaruit naar voren komt, is dat de VFL 2012 past in de sturingsfilosofie. Deze gaat uit van zo min mogelijk regels, maar wel de juiste regels (doeltreffend en effectief). De uitkomsten van de evaluatie geven aanleiding tot een herziening op onderdelen.

Bij GS bestaat de wens met PS te reflecteren op de uitkomsten van de evaluatie van de VFL 2012 en daarbij de verdere mogelijkheden tot deregulering te bespreken. Deze discussie vindt plaats in de Commissie Ruimte en Leefomgeving. Om deze discussie te faciliteren zijn factsheets opgesteld over elk hoofdstuk van de VFL 2012. Daarin wordt kort ingaan op de aspecten autonomie/medebewind, provinciaal beleid, uitkomst benchmark, uitkomst evaluatie en aanvullende dereguleringsmogelijkheden. In dit factsheet over deregulering worden een aantal algemene noties aangereikt omwille van een goede discussie.

Algemene noties

Verordening volgt beleid

Bepalend voor de inhoud van de verordening is het provinciale beleid. Het aantal regels hangt nauw samen met de reikwijdte, inhoud en intensiteit van beleid. De verordening is een instrument om ervoor te zorgen dat beleidsdoelen kunnen worden gerealiseerd. Door regels te stellen wordt geprobeerd gedrag te beïnvloeden, te sturen. Het schrappen van regels moet derhalve geen doel op zich zijn. Het gaat erom dat voor realisatie van het provinciale beleid de juiste regels worden gesteld.

Tendens tot meer regels

Bij maatschappelijke ontwikkelingen en incidenten is de roep om overheidsop treden vaak groot. De overheid reageert hierop dikwijls door extra regels en voorschriften op te stellen. Media, politici en de publieke opinie houden elkaar in de greep, wachtend op een volgend incident. Deze Pavlov-reactie veroorzaakt een groeiende berg van regelgeving. Dit is naast een zelfstandig verschijnsel ook een uitvloeisel van de toenemende verantwoordingsdruk. Een mooie term hiervoor is *risico-regelreflex*.

Regeldruk, administratieve lasten en nalevingskosten

Regeldruk bestaat uit administratieve lasten en uit inhoudelijke nalevingskosten van burgers en bedrijven. Administratieve lasten zijn de lasten die voortvloeien uit informatieverplichtingen aan de overheid. Inhoudelijke nalevingskosten zijn de overige kosten die moeten worden gemaakt (bovenop de 'business as usual'-kosten) om aan wet- en regelgeving te voldoen.

Het verminderen van regeldruk is meer dan alleen deregulering (het verminderen en vereenvoudigen van het aantal regels). Het omvat het verminderen van administratieve lasten en nalevingskosten alsook het verbeteren van de (digitale) dienstverlening, het verminderen van toezichtskosten en het gericht oplossen van belemmeringen in geregeldichte domeinen.

Uit een onderzoek van Actal uit 2005 blijkt dat de administratieve lasten die provincies veroorzaken beperkt zijn:

Wel beantwoord is de vraag hoe groot de lasten zijn die provincies veroorzaken. De totale AL van provincies bedragen ongeveer 265 miljoen euro. 244 miljoen daarvan komt voor rekening van het bedrijfsleven. Dit getal is inclusief de AL van rijksregelgeving die door provincies wordt uitgevoerd. Deze uitkomst is niet schokkend, integendeel. Het provinciale aandeel is een fractie van de totale AL in Nederland. Om een indicatie te geven: voor bedrijven zijn de totale AL van de rijksoverheid becijferd op 16,4 miljard. 1,4% daarvan is toe te rekenen aan rijksregelgeving die door provincies wordt uitgevoerd. Het aandeel AL uit autonome provinciale regelgeving valt daarbij in het niet (16 miljoen; 0,1%)

Deregulering

1. *Merkbare regeldrukverlaging.* Deregulering is alleen zinvol als deze voor burgers en bedrijven leidt tot een merkbare regeldruk verlaging. Een uitsluitend kwantitatieve benadering (een netto-reductie-doelstelling) is niet zinvol. Anders kan de situatie ontstaan dat er wel regels worden geschrapt, maar dat voor betrokkenen de verlaging niet merkbaar is. Kortom, schrap regels niet willekeurig, maar zoek eerst de storende regels waarbij burgers en bedrijven belemmeringen ervaren.
2. *Regelrust.* Laat regels die 'werken' met rust. Deregulering in de vorm van wijzigen en schrappen en herzien van regels levert in eerste instantie immers een verhoging van administratieve lasten op. Burgers en bedrijven zijn bekend met de huidige regels die voor hen gelden en moeten zich - soms met inhuur van juridische bijstand - gaan verdiepen in de betekenis en gevolgen van de nieuwe regels. De bestaande regels zijn mogelijk geïncorporeerd in de procedures en die moeten worden herzien bij wijziging van de regels.
3. *Betere dienstverlening en inzet van ICT.* Deregulering zit niet alleen in de regels.

Gebruikte begrippen

Autonomie

Provincies hebben een open huishouding en daardoor een vrije en open bevoegdheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, ook zonder specifieke opdracht van de landelijke wetgever. Het heet ook wel zelfbestuur. Provincies zijn bevoegd taken op zich te nemen die te maken hebben met het bestuur en beleid van de provincie, tenzij dit beleid in strijd is met wettelijke regels.

Medebewind

De rijksoverheid verplicht de provincies en de gemeenten tot uitvoering van nationaal beleid en nationale wettelijke regelingen. Een deel van dat medebewind is mechanisch, wat betekent dat het geen enkele vrije beleidsruimte bevat. Het wat meer vrije medebewind geeft enige beleidsruimte t.a.v. de invulling daarvan. Een voorbeeld is de Ecologische Hoofdstructuur (zie factsheet over hoofdstuk 10 VFL 2012).

Algemeen verbindende voorschriften

Met de term wordt een door de overheid op basis van haar regelgevende bevoegdheid uitgevaardigde, normstellende maatregel aangeduid, waarvan naleving krachtens de wet afgedwongen kan worden. Een algemeen verbindend voorschrift bevat algemeen verbindende rechtsnormen oftewel rechtsregels.

Verordening

Algemeen verbindende voorschriften van provincies worden door PS vastgesteld bij provinciale verordening (artikel 143 Provinciewet).

Nadere regels

PS kunnen hun regelgevende bevoegdheid delegeren aan GS door in een verordening te bepalen over welke onderwerpen GS nadere regels kunnen vaststellen (artikel 152 lid 3 Provinciewet). Nadere regels van GS zijn daarmee algemeen verbindende voorschriften.

Beleidsregels

Zowel PS als GS kunnen beleidsregels vaststellen met betrekking tot hun toekomstige of onder haar verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid (artikel 4:81 Awb).

De definitie van beleidsregel is: Een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1:3 Awb).

Factsheet VFL 2012

ACHTERGRONDINFORMATIE

Ontstaan VFL 2012

- In 2006 heeft de provincie Flevoland zes verordeningen: de Provinciale milieuverordening Flevoland, de Grondwaterverordening Flevoland 1996, de Ontgrondingenverordening Flevoland 2002, de Verordening waterhuishouding Flevoland, de Verordening waterkering Noord-Nederland en de Landschapsverordening Flevoland 2004.
- Deze zes verordeningen zijn in 2007 geïntegreerd in één provinciale verordening, de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland. Het uitgangspunt was een zo licht mogelijke regeldruk. In 2007 is een enorme slag geslagen door terug te gaan naar algemene regels in plaats van vergunningen.
- De sturingsfilosofie van de provincie is sindsdien gericht op zo min mogelijk regeldruk en gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van betrokken overheden. Regels zijn gericht op hoofdlijnen en algemene regels hebben de voorkeur.
- Daarna is de verordening drie keer gewijzigd als gevolg van de invoering van nieuwe landelijke wetgeving (invoering Wro, Waterwet en Wabo), waarbij vooral door de invoering van de Waterwet weer regels konden vervallen.
- Bij de wijziging in december 2012 is de verordening hernoemd tot Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 (VFL 2012).

Uitkomst evaluatie

In 2013 is de verordening geëvalueerd. De uitgangspunten van de evaluatie zijn neergelegd in de startnotitie (vastgesteld door GS op 20 augustus 2013 (#1516475) en besproken in de Commissie Ruimte en Leefomgeving op 25 september 2013 (#1518302 en 1536011)). De evaluatie heeft geresulteerd in een verslag over de doeltreffendheid en effecten van de VFL 2012 (#1577020). GS hebben hiervan kennis genomen op 11 februari 2014 en hebben PS geïnformeerd via een mededeling (#1578163).

Samengevatte conclusies uit het evaluatieverslag

Het beeld dat uit de evaluatie naar voren komt, is dat de VFL 2012 past in de sturingsfilosofie. Deze gaat uit van zo min mogelijk regels, maar wel de juiste regels (doeltreffend en effectief). De evaluatie van de VFL 2012 heeft geen fundamentele en breed gedeelde kritiekpunten opgeleverd. De uitkomsten van de evaluatie geven geen aanleiding over te gaan tot een *integrale* herziening van de VFL 2012. Er is wel aanleiding tot een herziening op onderdelen.

Regel-arm

- Getalsmatig heeft Flevoland een regelarme omgeving. De VFL 2012 bevat -exclusief de bijlagen- minder woorden dan die in Drenthe en Overijssel.
- Flevoland heeft (als enige van de drie provincies) geen bepalingen over ruimtelijke ordening. *(Inmiddels is dat anders gelet op hoofdstuk 10 over de EHS)*

Zijn de gestelde regels ook de juiste regels, dus doeltreffend en effectief?

- De vragenlijsten zijn breed en laagdrempelig uitgezet. De respons was laag.
- Er is geen enkele dringende wens geuit tot verlaging van de regeldruk of wijziging van de regels.

Kritiek- en verbeterpunten

- Er zijn er door enkele gebruikers op onderdelen wel kritiek- of verbeterpunten geuit, zodat de VFL 2012 op specifieke onderdelen verbeterd kan worden. Het gaat dan vooral om hoofdstuk 5 (Watersysteem), hoofdstuk 7 (Wegen en vaarwegen) en hoofdstuk 8 (Ontgrondingen). Op onderdelen kan de VFL 2012 met minder regels.
- Wat betreft hoofdstuk 9 met uitsluitend autonome regels over de bescherming van het landschap is juist opmerkelijk dat dit hoofdstuk volgens respondenten geen overbodige regels bevat. Ook is door geen van de respondenten input gegeven op de procedurebepalingen van hoofdstuk 12 (bij de provincie bestaat ambtelijk de indruk dat enige aanscherping en deregulering bij de procedurebepalingen mogelijk is).

Tweede wijziging VFL 2012

Op 12 augustus 2014 (#1635217) hebben GS het ontwerp van de Tweede wijziging van de Verordening voor de fysieke leefomgeving Flevoland 2012 vastgesteld. Deze wijziging omvat het volgende:

- Het toevoegen van regels met betrekking tot ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van de opsporing en winning van onconventionele delfstoffen (o.a. schaliegas).
- Het verwerken van beleidswijzigingen in de VFL 2012. In 2013 hebben Provinciale Staten van Flevoland besloten het buitendijkse waterveiligheidsbeleid te herijken. In dit verband is de implementatiedatum van de zorgtaak van het waterschap voor de kleinere buitendijkse gebieden met drie jaar opgeschort tot 2018. Daarnaast hebben Provinciale Staten de termijn uitgesteld waarbinnen de Knardijk aan de veiligheidsnorm dient te voldoen.
- Het doorvoeren van een aantal technisch juridische wijzigingen, zoals het aanpassen van de verordening aan de gewijzigde Waterwet (het vervallen van de provinciale goedkeuring van het beheerplan van het waterschap) en het repareren van enkele omissies in de tekst van de verordening.

Op 3 september 2014 (#1630091) heeft de Commissie Ruimte en Leefomgeving de ontwerpverordening inspraakrijp geacht. De ontwerpverordening heeft vervolgens ter inzage gelegen en is toegezonden aan diverse overheden en belangenorganisaties. Naar aanleiding daarvan zijn een aantal zienswijzen ontvangen. Binnenkort wordt separaat het statenvoorstel voor de vaststelling van de tweede wijziging aangeboden aan PS.

Factsheet Hoofdstuk 2 VFL 2012

STORTPLAATSEN EN AFVALWATER

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de Wet milieubeheer en bevat dus regels in medebewind.

Twee verschillende onderwerpen zijn hier samengebracht, te weten:

- De bescherming van de nazorgvoorzieningen op gesloten stortplaatsen (3 artikelen)

Op grond van de Wet milieubeheer zijn GS van de provincie waarin een gesloten stortplaats is gelegen, belast met het treffen van nazorgmaatregelen (het nemen van maatregelen om de milieuvorzieningen in stand te houden, te controleren en te vervangen). Dit is de zogenaamde "eeuwig durende" nazorg.

Voor de instandhouding van nazorgvoorzieningen en voor het nemen van nazorgmaatregelen is het van belang dat voorwaarden kunnen worden gesteld aan de activiteiten die na het aanbrengen van de eindafdichting op de stortplaats zullen worden verricht: de "eindbestemming" en het gebruik van de gesloten stortplaats.

In het Besluit omgevingsrecht is bepaald dat GS het bevoegd gezag zijn om te beslissen op aanvragen om omgevingsvergunning voor het gebruik van een gesloten stortplaats door inrichtingen. In de verordening is het verbod opgenomen voor activiteiten op een gesloten stortplaats die niet binnen een inrichting plaatsvinden en dat GS van dit verbod ontheffing kunnen verlenen. Doel is ervoor te zorgen dat:

 - a. nazorgvoorzieningen bereikbaar blijven;
 - b. milieumaatregelen (bijv. vervanging bovenafdichting) genomen kunnen worden;
 - c. aantasting van de nazorgvoorzieningen (bijvoorbeeld beschadiging afdekking of peilbuizen) voorkomen wordt.
- Gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater (1 artikel)

In de Wet milieubeheer is vastgelegd de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater dat vrijkomt binnen de gemeente d.m.v. riolering. Ook is geregeld dat GS ontheffing kunnen verlenen van deze zorgplicht voor zover deze ziet op gebieden in het buitengebied. In de verordening is geregeld welke gegevens de aanvraag om zo'n ontheffing moet bevatten.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Het beleid dat GS voeren met betrekking tot het verlenen van ontheffing van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van voor afvalwater dat vrijkomt binnen de gemeente is neergelegd in de Beleidsregel ontheffing gemeentelijke zorgplicht stedelijk afvalwater Flevoland 2011.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De VFL 2012 geeft meer regels over gesloten stortplaatsen en afvalwater.

Uitkomst evaluatie

Niet gereageerd is op de bepalingen over de bescherming van de nazorgvoorzieningen op gesloten stortplaatsen.

Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten hebben gereageerd op de bepalingen over de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater. Beide verwijzen naar het Bestuursakkoord Water als gevolg waarvan artikel 2.4 van de verordening zou kunnen vervallen.

In het Bestuursakkoord Water is vastgelegd dat *De zorgplicht voor inzameling van stedelijk afvalwater wordt aangepast, zodat geen provinciale ontheffing nodig is wanneer de gemeente om doelmatigheidsoverwegingen besluit in een deel van het buitengebied geen afvalwater in te zamelen.* Dit is nog niet verwerkt in de Wet milieubeheer, zodat er vooralsnog geen aanleiding bestaat om artikel 2.4 van de verordening om die reden in te trekken.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Overwogen kan worden om de artikelen 2.3 en 2.4, inhoudende algemeen verbindend voorschriften over de inhoud van een aanvraag, in te trekken.

Gevolg daarvan is dat GS tegelijk met de intrekking vergelijkbare bepalingen zullen opnemen in nadere regels of beleidsregels. Eigenlijk is hier geen sprake van deregulering, maar van verplaatsing van regels. Er is dan weliswaar sprake van deregulering op het niveau van de verordening, maar niet op het niveau van het totale palet van regels dat geldt voor de onderwerpen van dit hoofdstuk.

Mocht hiervoor gekozen worden dan zal uitgezocht moeten worden op welke wijze dit het beste geregeld kan worden.

Factsheet Hoofdstuk 3 VFL 2012

BODEMSANERING

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk bestaande uit 8 artikelen is gebaseerd op de Wet bodembescherming en bevat dus regels in medebewind. Dit hoofdstuk dient te worden gelezen in samenhang met de Wet bodembescherming zelf, omdat wettelijke bepalingen en begripsomschrijvingen niet in de verordening zijn herhaald.

In de Wet bodemsanering is bepaald dat provinciale staten nadere regels kunnen stellen over:

- de gegevens die in het saneringsplan worden opgenomen (artikel 39, lid 1),
- de gegevens die bij de melding worden verstrekt (artikel 39, lid 4),
- de gegevens die in het (evaluatie)verslag worden opgenomen (artikel 39c, lid 3) en
- de gegevens die in het nazorgplan worden opgenomen (artikel 39d, lid 5).

In de VFL 2012 is van de bevoegdheid om nadere regels te stellen gebruik gemaakt. Het doel daarvan is effectieve bodemsanering en toezicht daarop.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Geen.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De VFL 2012 geeft meer regels over bodemsanering, maar de administratieve lastendruk in Flevoland is feitelijk lager door de eenvoudige formulieren.

Uitkomst evaluatie

De OFGV, Rijkswaterstaat en de gemeente Dronten hebben op dit onderdeel gereageerd. Er worden voorstellen gedaan voor inhoudelijke, juridisch-technische en tekstuele verbeteringen. Het gaat dan m.n. om:

- Het aanpassen van het meldingsformulier als bedoeld in artikel 3.1, lid 1.
- De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) heeft richtlijnen met bijbehorende protocollen opgesteld waarin staat aan welke eisen een saneringsplan (richtlijn 5010) en een evaluatieverslag (beoordelingsrichtlijn (BRL) 6000 en protocollen 6001 t/m 6003) moeten voldoen. Als gevolg daarvan kunnen de artikelen 3.2 en 3.5, lid 2, komen te vervallen.
- De SIKB heeft in ontwerp een BRL opgesteld waarin de eisen staan voor een nazorgplan (BRL 7600). Onderzocht zal worden in hoeverre dit voldoende is om artikel 3.6 te laten vervallen.
- De artikelen 3.7 en 3.8 zijn van rechtswege vervallen omdat de grondslag daarvan (artikel 52 van de Wet bodembescherming) op 1 februari 2013 is vervallen.

De artikelen 3.2, 3.5 lid 2 en 3.6 t/m 3.8 hebben gelet op het doel van dit hoofdstuk (effectieve bodemsanering en toezicht daarop) geen meerwaarde meer. Wet- en regelgeving, waaronder ook de BRL'en en protocollen van de SIKB begrepen, zijn inmiddels zo duidelijk dat het niet meer nodig is om in een provinciale verordening uitvoeringsaspecten te regelen.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Overwogen kan worden ook de overblijvende artikelen 3.1 (wijze van melden), 3.3 (meldingsplichten saneringsuitvoering), 3.4 (wijziging saneringsplan) en 3.5, lid 1 (termijn indienen evaluatieverslag) in te trekken, zodat het gehele hoofdstuk 3 komt te vervallen.

Gevolg daarvan is dat GS tegelijk met de intrekking vergelijkbare bepalingen zullen opnemen in nadere regels of beleidsregels. Eigenlijk is hier geen sprake van deregulering, maar van verplaatsing van regels. Er is dan weliswaar sprake van deregulering op het niveau van de verordening, maar niet op het niveau van het totale palet van regels dat geldt voor het onderwerp van dit hoofdstuk.

Factsheet Hoofdstuk 4 VFL 2012

BIJZONDERE GEBIEDEN

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder en bevat dus regels in medebewind. In dit hoofdstuk zijn regels opgenomen over:

- Milieubeschermingsgebieden voor grondwater (13 artikelen)

In de verordening zijn aangewezen een boringsvrije zone, vier waterwingebieden en twee beschermingsgebieden. De waterwingebieden liggen direct rondom een grondwaterwinning van het waterleidingbedrijf. In beginsel worden in het waterwingebied alleen activiteiten ten behoeve van de drinkwaterwinning toegestaan. Indien aanwezig ligt rondom het waterwingebied een beschermingsgebied. Dit beschermingsgebied is erop gericht de waterwinning ook op langere termijn (25 jaar) zeker te kunnen stellen. In deze gebieden zijn bepaalde mogelijk risicovolle activiteiten of handelingen verboden. Rond de winningen Spiekzand en Fledite in Zuidelijk Flevoland liggen geen beschermingsgebieden. Deze winningen worden goed beschermd door dikke kleilagen in de ondergrond, waardoor een beschermingsgebied niet nodig is. Wel moet de aantasting van de beschermende kleilagen worden voorkomen. Daarom is een groot deel van Zuidelijk Flevoland als boringsvrije zone aangewezen. In dit gebied geldt een absoluut verbod de bodem te roeren, te doorboren of anderszins te doordringen beneden bepaalde dieptes. Dit ter bescherming van de voorraad diep zoet grondwater dat exclusief is gereserveerd voor de openbare drinkwatervoorziening en beschermd tegen negatieve invloeden van buitenaf.
- Milieubeschermingsgebieden voor stilte (6 artikelen)

In de verordening zijn 5 stiltegebieden aangewezen. Dit onderdeel geeft richtwaarden voor de maximale geluidsbelasting van 35 dB(A) gemiddeld per uur voor geluidsbronnen binnen (op 50 meter van de geluidsbron) en buiten (op 50 meter in het stiltegebied gerekend vanaf de grens ervan) het stiltegebied. Het doel hiervan is de natuurlijke rust in deze gebieden niet te verstoren. Geregeld is bovendien dat o.a. bij het verlenen van vergunningen/ontheffingen op grond van de Wabo/APV en het vaststellen van ruimtelijke plannen met de richtwaarde rekening moet worden gehouden. Afwijken van de richtwaarde is alleen gemotiveerd mogelijk. Verder bevat dit onderdeel ook rechtstreeks werkende bepalingen: verbodsbepalingen voor activiteiten zoals het gebruik van toestellen. Het doel is het weren van gedragingen, die zodanig lawaaiig en wezensvreemd aan een stiltegebied zijn, dat zij het stille karakter van het gebied verstoren. Van dit verbod kunnen GS ontheffing verlenen.
- Industrieterrein van regionaal belang (1 artikel)

Op grond van de Wet geluidhinder hebben provincies de bevoegdheid om in de provinciale milieuverordening industrieterreinen van regionaal belang aan te wijzen. Door zo'n aanwijzing worden GS bevoegd tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare waarde van de geluidbelasting vanwege dat industrieterrein, en worden zij ook belast met het beheer van de geluidszone van dat terrein. In de verordening is bedrijventerrein Luchthaven Lelystad en omgeving aangewezen als industrieterrein van regionaal belang. Op dit industrieterrein is Luchthaven Lelystad gevestigd, die naar verwachting zal uitgroeien tot een regionale luchthaven. Voor de omgevingsvergunning valt de luchthaven onder het bevoegd gezag van GS. Bovendien biedt het terrein ruimte aan (regionale) lawaaiige buitensporten. De ter plaatse gevestigde inrichtingen die het meeste geluid produceren (het Oval-circuit, de testbaan e.d.), vallen inmiddels voor de omgevingsvergunning onder het bevoegd gezag van B&W van Lelystad.

Provinciaal beleid/beleidsregels

- Omgevingsplan Flevoland 2006
- Beleidsregel vergunningverlening milieuwetgeving 2011.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De regeldruk is in Flevoland het laagst.

Uitkomst evaluatie

Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten hebben op dit hoofdstuk gereageerd. Daarbij is aangegeven dat het in het belang van de rechtsgelijkheid nodig is om een instructiebepaling voor de gemeenten op te nemen inhoudende het verbod op het onttrekken van grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden op grotere diepte dan aangegeven op de betreffende kaarten.

De instructiebepaling waarnaar wordt verwezen staat in hoofdstuk 6 van de VFL 2012. In dat kader zal deze opmerking worden toegelicht

Ontwikkelingen

Milieubeschermingsgebieden voor stilte

In december 2014 hebben GS ingestemd met een voorstel voor aanpassing van het de uitvoering van het stiltebeleid. Onderdeel daarvan is het voorstel om de aanwijzing als stiltegebied van de Oostvaardersplassen en Zwarte Meer in te trekken. Het behoud van de stilte in deze gebieden, die zijn aangewezen als N2000-gebieden, is met de Natuurbeschermingswet voldoende geregeld. Daarnaast zullen grenzen van de overige stiltegebieden (Horsterwold, Roggebotzand en Kuinderbos) aangepast worden. Deze wijziging worden meegenomen in de volgende wijziging van de VFL 2012. Hierover bent u in december 2014/begin 2015 met een mededeling geïnformeerd.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Het Omgevingsplan benoemt het uitgangspunt dat de provincie alleen nieuwe lawaaiproducerende buitensporten in de omgeving van luchthaven Lelystad toestaat. Voor de uitvoering van dit beleid is het niet noodzakelijk om zonebeheerder te zijn.

Luchthaven Lelystad en de op het bedrijventerrein Luchthaven Lelystad gevestigde inrichtingen voor (regionale) lawaaiige buitensporten vallen inmiddels onder het bevoegd gezag van de gemeente. Het zou logisch zijn dat het zonebeheer van het bedrijventerrein ook valt onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. De hogere grenswaarden die momenteel gelden zijn zodanig hoog dat hierin niet op korte termijn een wijziging nodig zal zijn, dus dit geeft nu geen reden om de status te houden dan wel in te trekken.

Gelet hierop kan overwogen worden om de aanwijzing van het bedrijventerrein Luchthaven Lelystad als industrieterrein van regionaal belang in te trekken. Gevolg daarvan is dat GS geen zonebeheerder meer zijn voor het industrieterrein en evenmin bevoegd zijn tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare waarde van de geluidbelasting vanwege dat industrieterrein.

Voor het overige is, gelet op de te beschermen belangen, deregulering van dit hoofdstuk ongewenst.

Factsheet Hoofdstuk 5 VFL 2012

WATERSYSTEEM

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk is gebaseerd op de Waterwet en bevat dus regels in medebewind. De bepalingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op de totstandkoming en de inhoud van het regionaal waterplan, het waterbeheerplan en de voortgangsrapportage. Daarnaast bevat dit hoofdstuk bepalingen over onder meer de aanwijzing en normering van regionale waterkeringen, de legger voor waterstaatswerken, de verslaglegging over de waterstaatkundige toestand van de regionale waterkeringen en oppervlaktewaterlichamen, de projectprocedure voor waterstaatswerken en de toezending van projectplannen voor primaire waterkeringen.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Omgevingsplan Flevoland 2006.

Uitvoeringsbesluit regionale waterkeringen en regionale wateren Flevoland 2011.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De VFL 2012 bevat in verhouding minder regels over het watersysteem. Er zijn inhoudelijke verschillen te benoemen m.b.t. de voorbereiding van het regionaal waterplan en het beheerplan, de peilbesluiten en de normering van de wateroverlast. Over het algemeen is Flevoland daarin soepeler.

Uitkomst evaluatie

Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten hebben gereageerd op dit hoofdstuk. Daarin wordt ingegaan op de volgende onderwerpen:

- Kaarten graag digitaal beschikbaar en aandacht voor het detailniveau van de begrenzing.
- Waterbeheerplan: inhoudelijke, juridisch-technische en tekstuele voorstellen, waaronder het vervallen van de provinciale goedkeuring (het betreft de artikelen 5.4, 5.6, 5.7).
- Peilbesluiten: voorstel om de verplichte herziening elke 10 jaar te laten vervallen (artikel 5.15).
- Normeringen: scherper formuleren en op onderdelen grenswaarde veranderen in een richtwaarde (5.17 en 5.18).

Een aantal van deze opmerkingen zijn verwerkt in het ontwerp van de tweede wijziging van de VFL 2012 (zie hieronder). Deze wijzigingsvoorstellen zijn daarin meegenomen, omdat het juridische-technische en tekstuele wijzigingen betreft en voortvloeit uit eerdere besluitvorming van PS. De opmerkingen over artikel 5.4 (herhaalde normstelling m.b.t. vereisten waterbeheerplan) worden alsnog in de tweede wijziging van de VFL 2012 meegenomen.

Overblijft artikel 5.15 (schrappen herzieningsverplichting peilbesluiten). Overwogen kan worden dit voorstel over te nemen. Uitgangspunt daarbij is dat van een professionele organisatie als het waterschap mag worden gewacht dat zij sowieso periodiek hun peilbesluiten tegen het licht houden. De praktijk leert dat zij dit ook doet, daar hoeft geen wettelijke regel aan ten grondslag te liggen. Via het toezichtspoor kan in voldoende mate vinger aan de pols gehouden worden m.b.t. de actualiteit/juistheid van de geldende peilbesluiten.

Onderdeel van het ontwerp van de tweede wijziging van de VFL 2012

Het ontwerp van de tweede wijziging van de VFL 2012 bevat de volgende wijzigingen t.a.v. hoofdstuk 5:

- Enkele eisen die artikel 5.4 stelt aan het waterbeheerplan komen te vervallen;
- Reparatie van een onjuiste verwijzing in artikel 5.6;
- Artikel 5.7 over de goedkeuring van het waterbeheerplan vervalt als gevolg van wijziging van de Waterwet;
- In artikel 5.18 wordt aangesloten bij de terminologie zoals gebruikt in het Bestuursakkoord Water;
- In artikel 5.19 wordt conform door PS vastgesteld waterveiligheidsbeleid onderscheid gemaakt tussen belangrijke buitendijkse gebieden en kleinere buitendijkse gebieden. De belangrijkste

gebieden moeten uiterlijk in 2015 voldoen aan de normen voor regionale waterkeringen, de kleinere gebieden uiterlijk in 2018. GS volgen in het toezichtsspoor actief de voortgang van het waterschap in de uitvoering hiervan.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Gelet op de bijzondere relatie met het waterschap als functionele overheid is verdergaande deregulering van dit hoofdstuk ongewenst.

Factsheet Hoofdstuk 6 VFL 2012

GRONDWATERONTTREKKINGEN

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk bestaande uit 4 artikelen is gebaseerd op de Waterwet en bevat dus regels in medebewind. In dit hoofdstuk zijn de bepalingen opgenomen over grondwateronttrekkingen en -infiltraties.

Op grond van de Waterwet vallen grondwateronttrekkingen en -infiltraties ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening, bodemenergiesystemen en onttrekkingen groter dan 150.000 m³ per jaar ten behoeve van industriële toepassingen onder het bevoegd gezag van GS. Voor het overige zijn de waterschappen als watersysteembeheerder verantwoordelijk voor de regulering van de handelingen in het regionale watersysteem.

Gelet hierop bevat hoofdstuk 6 regels ten aanzien van de inrichting van het grondwaterregister, voorziet het in de vrijstelling van de vergunningplicht voor het onttrekken van grondwater ten behoeve van kleine open bodemenergiesystemen (pompcapaciteit < 10 m³/uur) als bedoeld in artikel 6.4, eerste lid, Waterwet en zijn er tevens instructiebepalingen opgenomen die mede sturend zijn voor de invulling van het verbodstelsel bij de waterschappen en het grondwaterregister.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Omgevingsplan Flevoland 2006.

Beleidsregels vergunningverlening milieuwetgeving 2011.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De VFL 2012 bevat in verhouding ongeveer evenveel regels over grondwateronttrekkingen.

T.a.v. de volgende onderwerpen valt evenwel het volgende op:

- Grondwaterregister: zowel Drenthe als Overijssel besteden één lid aan het van toepassing verklaren van het Landelijk Register Grondwater; VFL 2012 regelt dit niet (zelf); overigens besteedt de toelichting bij VFL 2012 hier wel aandacht aan.
- Meet- en registratieplicht: Drenthe regelt dat GS nadere regels kunnen stellen omtrent de wijze van meten en registratie.
- Commissie van deskundigen: Overijssel en Drenthe stellen zo'n commissie in die adviseert bij verzoeken als bedoeld in artikel 7.19, resp. 14a Waterwet. De VFL 2012 kent dit niet.

Uitkomst evaluatie

Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten hebben op dit onderdeel gereageerd. Het waterschap vindt de administratieve lasten aanzienlijk voor het registreren van alle onttrekkingen in het Landelijk Grondwater Register (LGR). Het waterschap doet een paar suggesties hoe de provincie behulpzaam kan zijn in het terugdringen daarvan. Het gaat dan om het realiseren van een goede ICT-koppeling met het LGR en de mogelijkheid om de hoeveelheid onttrokken grondwater in te mogen schatten. De meet- en registratieplicht geldt op grond van landelijke regelgeving. De lasten zitten als zodanig niet in de VFL 2012. Het betreffen aspecten waar uitvoeringsafspraken over gemaakt kunnen worden of reeds zijn gemaakt.

Bij hoofdstuk 4 heeft het waterschap aangegeven het rechtsgelijk te vinden dat in de VFL 2012 de instructiebepaling ook voor de gemeenten wordt opgenomen. Deze instructie houdt in dat het waterschap in een verordening opneemt dat het in grondwaterbeschermingsgebieden verboden is grondwater te onttrekken/infiltreren op grotere diepte dan aangegeven op de betreffende kaarten. Deze instructie kan de provincie niet aan de gemeenten geven omdat gemeenten niet bevoegd zijn t.a.v. grondwateronttrekkingen.

Ontwikkelingen

Op 1 juli 2013 is het Besluit bodemenergiesystemen in werking getreden, waarmee een aantal AMvB's (o.a. het Waterbesluit, het Activiteitenbesluit en het Besluit omgevingsrecht) zijn gewijzigd. Het Besluit bodemenergie is onder meer gericht op:

- het verwezenlijken van een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor open (zgn. warmte-koude-opslag) en gesloten systemen (zgn. bodemwarmtewisselaars), door regels te stellen voor gesloten systemen, en
- het invoeren van gebiedsgericht beleid in drukke gebieden of gebieden met een grote energiebehoefte (interferentiegebieden) om negatieve interferentie te voorkomen en doelmatig gebruik van de systemen te bevorderen. In interferentiegebieden zijn daarom gesloten gemeentelijke bodemenergiesystemen (bodemwarmtewisselaars) vergunningplichtig.

In de verordening zijn in artikel 6.2 kleine open bodemenergiesystemen (pompcapaciteit < 10 m³/uur) vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van de Waterwet. Voor deze systemen geldt nu alleen een meldingsplicht. Het is wenselijk in interferentiegebieden deze vrijstelling te laten vervallen in verband met het voorkomen van negatieve interferentie en het streven naar een (landelijk) vergelijkbaar speelveld tussen open en gesloten systemen.

Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de landelijke afspraak om de vrijstelling van kleine open bodemenergiesystemen niet meer toe te passen in interferentiegebieden (pag. 43 van de Nota van toelichting van het Besluit bodemenergiesystemen). Daarmee wordt het principe "wie het eerst komt, die het eerst maalt" doorbroken en worden de systemen zo geordend dat de schaarse ruimte in de bodem optimaal wordt benut. Hiermee kan in deze gebieden beleid worden gevoerd om de vraag naar en beschikbare ruimte voor bodemenergie op elkaar af te stemmen. In die gevallen dat gemeenten -of in uitzonderlijke situatie(s) de provincie- besluiten interferentiegebieden aan te wijzen zullen gezamenlijk masterplannen voor de ondergrond en daarvan afgeleide beleidsregels voor de vergunningverlening worden vastgesteld. Overigens zijn de gemeenten Lelystad en Almere voornemens interferentiegebieden aan te wijzen.

Om dit te kunnen realiseren zal aan artikel 6.2 van de verordening een lid moeten worden toegevoegd. Gevolg daarvan is dat kleine open bodemenergiesystemen in interferentiegebieden niet meer kunnen volstaan met het doen van een melding bij GS, maar een waterwetvergunning nodig hebben. Dit is een verzwaring van de administratieve lasten voor burgers en ondernemers. Dit weegt niet op tegen het belang om -zoals hierboven omschreven- in interferentiegebieden negatieve interferentie tussen onttrekkingsbronnen te voorkomen.

Bovendien is voor het in behandeling nemen van een aanvraag leges verschuldigd op grond van de Legesverordening, terwijl een melding niet legesplichtig is. I.v.m. het uitgangspunt om de aanleg van een WKO-installatie door particulieren laagdrempelig te houden en daarmee energiebesparing te realiseren, wordt voor kleine installaties (kleiner dan 100.000 m³) een lager bedrag aan leges opgelegd. Dit sluit aan bij de doelstelling van de provincie op het gebied van duurzame energie.

Overigens worden in 2015 de Beleidsregels vergunningverlening milieuwetgeving 2011 herzien op grond waarvan voorschriften aan de waterwetvergunning worden verbonden. Als gevolg hiervan gaan de administratieve lasten voor de vergunninghouders omlaag.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Overwogen kan worden om in het verlengde van voornoemde ontwikkelingen artikel 6.2 helemaal in te trekken. Gevolg daarvan is dat alle kleine open bodemenergiesystemen niet meer kunnen volstaan met het doen van een melding bij GS, maar een waterwetvergunning nodig hebben. Dit is een verzwaring van de administratieve lasten voor burgers en ondernemers.

Bovendien is voor het in behandeling nemen van een aanvraag leges verschuldigd op grond van de Legesverordening, terwijl een melding niet legesplichtig is. I.v.m. het uitgangspunt om de aanleg van een WKO-installatie door particulieren laagdrempelig te houden en daarmee energiebesparing te realiseren, wordt voor kleine installaties (kleiner dan 100.000 m³) een lager bedrag aan leges opgelegd. Dit sluit aan bij de doelstelling van de provincie op het gebied van duurzame energie.

Factsheet Hoofdstuk 7 VFL 2012

WEGEN EN VAARWEGEN

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk, bestaande uit 9 artikelen, bevat autonome regels ter bescherming van de bij de provincie Flevoland in beheer zijnde openbare wegen en vaarwegen en ter verzekering van het doelmatig en veilig gebruik van die wegen en vaarwegen. Centraal staat hierbij de aandacht voor verkeersveiligheid en het doelmatig en efficiënt beheer en onderhoud van de openbare wegen en de vaarwegen. Daarbij kunnen, op grond van het tweede lid, aanvullend andere belangen worden betrokken, als landschappelijke, ecologische of natuurwetenschappelijke waarden, echter uitsluitend voor zover daarin niet is voorzien in andere wettelijke regelingen.

De provincie Flevoland heeft het eigendom en beheer van de provinciale wegen en vaarwegen. Deze wegen en vaarwegen zijn zonder nadere toestemming van de provincie toegankelijk voor het normale verkeer. Voor het verlenen van toestemming voor bijzonder gebruik van de weg is in dit hoofdstuk een publiekrechtelijke regeling opgenomen voor activiteiten in, op, boven of onder provinciale wegen en vaarwegen. Deze bepalingen gelden aanvullend op de Wegenwet, de Wegenverkeerswet 1994 en de Waterwet.

M.b.t. twee soorten activiteiten geldt een meldingsplicht als voldaan wordt aan de in de verordening opgenomen algemene regels. Het betreft het aanleggen van een uitweg en het plaatsen van een bord dan wel herdenkingsteken.

Deze meldingsplicht geldt niet voor uitwegen op de zogenaamde stroomwegen (o.a. Hoge Ring, Larserweg en Gooiseweg), de aanleg van benzineverkooppunten en voor uitwegen die bedoeld zijn voor een voorziening die een groot aantal bezoekers trekt. Om het doelmatig en veilig gebruik van de provinciale wegen voldoende te waarborgen, is een ontheffing van GS vereist.

Sinds de invoering van de Wabo eind 2010 vindt de uitvoering van de regels over uitwegen deels plaats bij de provincie/OFGV en deels bij de gemeente waar de uitweg wordt gerealiseerd. De Wabo bepaalt namelijk dat toestemmingen voor uitwegen op grond van een provinciale verordening opgaan in de omgevingsvergunning waarvoor in principe B&W het bevoegde gezag zijn. In die situaties is GS wettelijk adviseur. Het realiseren van ontheffingsplichtige uitwegen wordt daarom gereguleerd via de omgevingsvergunning.

Voor het realiseren van uitwegen die vallen onder de meldingsplicht is geen toestemming en dus geen omgevingsvergunning nodig. Deze meldingen worden namens GS afgehandeld door de OFGV. Meldingsplichtige uitwegen komen bijna niet voor.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Omgevingsplan Flevoland 2006.

Voor alle onderdelen van de infrastructuur zijn kaders/normen voor beheer en onderhoud benoemd (uitvoeringsstrategie) en beheerplannen beschreven. Daarnaast zijn voor onderdelen zijn beleidskaders beschreven. Het betreft:

- Uitvoeringsstrategie Vaarwegen
- Uitvoeringsstrategie Weginfrastructuur
- Uitvoeringsstrategie Groen langs wegen
- Uitvoeringsstrategie Civiele kunstwerken in Flevoland
- Beleidsregel Nadere regels voor ligplaatsen en afmeervoorzieningen in provinciale vaarwegen van Flevoland

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De VFL 2012 lijkt relatief veel regels te stellen over (vaar)wegen. M.b.t. het uitwegen op provinciale wegen levert de verordening echter een lagere administratieve lastendruk als gevolg van het meldingenstelsel dat is geïntroduceerd. Bovendien is de VFL 2012 flexibeler in de wijze van regelen en legt het neer op een lager regelingsniveau (nadere regels van GS).

Uitkomst evaluatie

Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten hebben op dit onderdeel gereageerd.

- Dronten geeft aan dat één inrit per woning /kavel niet meer haalbaar is gelet op de schaalvergroting, bijgebouwen, scheiding woonhuis - schuren. Twee inritten zijn dan veiliger dan een inrit.
- Het waterschap vindt dat de regels te algemeen zijn zodat snel het risico op een overtreding bestaat.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Vanwege de prioriteit die aan verkeersveiligheid wordt gegeven zijn er geen mogelijkheden om dit hoofdstuk te dereguleren.

Factsheet Hoofdstuk 8 VFL 2012

ONTGRONDINGEN

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk, bestaande uit 5 artikelen, is gebaseerd op de Ontgrondingenwet en bevat dus regels in medebewind.

In de Ontgrondingenwet is bepaald dat het verboden is zonder vergunning te ontgronden. GS zijn hiervoor het bevoegd gezag m.u.v. ontgrondingen in rijkswateren.

Provinciale staten zijn op grond van de Ontgrondingenwet bevoegd regels te stellen omtrent de door GS te verlenen vergunningen. Voor Flevoland zijn deze regels opgenomen in hoofdstuk 8. Het betreft regels over:

a. De wijze waarop een vergunning moet worden aangevraagd (artikel 5 lid 2 Ontgrondingenwet)
In artikel 8.5 van de verordening is bepaald dat vergunningaanvragen schriftelijk en in drievoud bij GS moeten worden ingediend en dat bij de aanvraag een toestemmingsverklaring van de eigenaar dient te worden overlegd.

b. Gevallen waarin geen vergunning is vereist en wanneer vrijgestelde ontgrondingen moeten worden gemeld bij de provincie (artikel 7 lid 2 en 3 Ontgrondingenwet)

Het vrijstellingen- en meldingsregime is in de verordening als volgt neergelegd in de artikelen 8.2 en 8.3:

- Artikel 8.2 lid 1: algemene vrijstelling voor ontgrondingen < 500 m² en niet dieper dan 3 meter beneden maaiveld (m<mv). Voor ontgrondingen die deze omvang niet overschrijden, is geen vergunning nodig.

- Artikel 8.2 lid 2: specifieke ontgrondingen zijn vrijgesteld van de vergunningplicht, zoals watergangen/natuurvriendelijke oevers/waterkeringen/bouwwerken/wegen en riolering mits niet dieper dan 3 m<mv. Hiervoor geldt gelet op artikel 8.3 een meldingsplicht bij GS, tenzij de te ontgraven hoeveelheid grond < 1500 m³.

- Artikel 8.2 lid 3: de vrijstellingen uit lid 1 en 2 gelden niet voor ontgrondingen primair gericht op het winnen van oppervlakte delfstoffen en voor ontgrondingen dieper dan 0,3 m<mv in Provinciale archeologische en aardkundige kerngebieden en Top-10 archeologische locaties. Voor deze ontgrondingen is een ontgrondingenvergunning vereist.

c. Afwijken van procedurebepalingen uit de Ontgrondingenwet voor ontgrondingen van eenvoudige aard (artikel 10 lid 4 Ontgrondingenwet)

In artikel 8.4 van de verordening zijn gevallen benoemd waarin voor de vergunningverlening niet de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd hoeft te worden. Daarmee is de beslistermijn verkort van 6 maanden naar 8 weken. Het betreft gevallen waarbij niet of nauwelijks andere belangen betrokken zijn, maar die wel een significante betekenis kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving (bijvoorbeeld in gebieden met archeologische en aardkundige waarden en rioleringen tussen de 3 en 5 m<mv) en daarom dus niet kunnen worden vrijgesteld van de vergunningplicht. Deze versoepeling van de vergunningsplicht is meegenomen bij de vaststelling van de verordening eind 2012 en geldt dus nog maar kort.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Omgevingsplan Flevoland 2006.

Beleidsregels vergunningverlening milieuwetgeving 2011.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

De VFL 2012 bevat ongeveer evenveel regels over ontgrondingen als de verordening van Overijssel. Drenthe geeft minder regels, maar meer open criteria - waarbij het de vraag is of dit de duidelijkheid voor de gebruikers ten goede komt.

Opvalt dat Drenthe en Overijssel de meldplicht pas opleggen bij een ontgraving > 10.000 m³. Dit leidt voor betrokken ontgronders tot een wezenlijk lagere regeldruk.

Deze conclusie is ten dele waar. In Overijssel hoeven van de vergunningplicht vrijgestelde ontgrondingen alleen gemeld te worden als meer dan 10.000 m³ grondspecie wordt ontgraven. Dit

betekent echter niet dat alle ontgrondingen met minder dan 10.000 m³ ontgraven grondspecie van de vergunning vrijgesteld zijn. Dat is afhankelijk van de vrijstellingen van de vergunningplicht. Bovendien resulteert de vrijstelling van de meldingsplicht in Overijssel in vergelijking met Flevoland in een verdubbeling van de vrijstellingsregels van de vergunningplicht. Voor de aanvrager kan dit tot verwarring leiden. Geen meldingsplicht onder de 10.000 m³ terwijl in bepaalde gevallen voor kleinere ontgrondingen een ontgrondingsvergunning is vereist.

Uitkomst evaluatie

Rijkswaterstaat, Waterschap Zuiderzeeland en de gemeente Dronten hebben op dit onderdeel gereageerd. Er worden voorstellen gedaan voor inhoudelijke, juridisch-technische en tekstuele verbeteringen. Het gaat dan m.n. om:

- Het waterschap geeft aan dat het wenselijk is om vergelijkbaar met andere provincies een nadere definitie van de term ontgraving op te nemen.
- Aangegeven wordt dat de specifieke vrijstellingen verruimd zouden mogen worden om de administratieve lasten te verlagen. Dronten geeft daarbij ook aan dat bij ontgrondingen (bijvoorbeeld aanleg rioleringen) een melding voldoende zou moeten zijn als in het kader van een bestemmingsplan zaken als archeologie al zijn gecheckt.
- Opgemerkt wordt dat de proceduretijden bij een vergunningaanvraag te lang zijn en de administratieve lasten te hoog. Bovendien wordt de vraag gesteld of de procedure niet digitaal kan en of bepaald kan worden dat bij niet tijdig beslissen een van rechtswege verleende vergunning ontstaat (lex silencio positivo).

Ook de Ontgrondingenwet bevat geen definitie van het begrip "ontgraving". In de Memorie van Toelichting bij de wet staat dan onder ontgraving moet worden verstaan alle werkzaamheden aan of in de hoogteligging van een terrein of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd, dan wel tijdelijk verlaagd. Deze definitie wordt door een aantal provincies gehanteerd. Flevoland heeft steeds de redenering gevolgd dat het niet nodig is om een definitiebepaling van de term ontgraving op te nemen, omdat uit de wetsgeschiedenis voldoende duidelijk blijkt wat daaronder moet worden verstaan.

De OFGV heeft als pilot de meldings- en aanvraagformulieren toegesneden op het digitaal indienen ervan en daarmee de administratieve lastendruk verlaagd. De proceduretijden zijn wettelijke bepaald. De Ontgrondingenwet kent niet het systeem van de van rechtswege verleende vergunning. Wel is de Wet dwangsom van toepassing op het niet tijdig verlenen van de vergunning.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Overwogen kan worden het gehele hoofdstuk in te trekken. Gevolg daarvan is dat voor alle ontgrondingen een ontgrondingsvergunning vereist is en dat voor het beslissen op aanvragen een beslistermijn geldt van 6 maanden. Gelet op het feit dat daarmee de administratieve lasten van de ontgronders worden verhoogd, is een zo vergaande deregulering van dit hoofdstuk ongewenst.

De OFGV behandelt namens GS aanvragen om ontgrondingsvergunning. Daarbij is het bij wijze van pilot zo georganiseerd dat aanvragen digitaal kunnen worden ingediend. Hiermee is de administratieve lastenverlichting gerealiseerd voor de ontgronders. Het is logisch artikel 8.5 aan deze werkwijze aan te passen.

Om de administratieve lasten van de ontgronders te verlichten, kan onderzocht worden of veel voorkomende ontgrondingswerkzaamheden onder een soepeler regime kunnen worden gebracht: eenvoudige vergunningprocedure, vrijstelling of meldplicht. Verder verruimen van de criteria van de vrijstellingen is echter vanwege het specifieke karakter van de polder niet wenselijk, omdat in Flevoland bij ontgrondingen dieper dan 3 meter de afsluitende deklaag kan worden doorsneden. Het doorsnijden van de deklaag kan ontoelaatbare kwel tot gevolg hebben welke in grijpende gevolgen hebben voor het waterhuishoudingssysteem. Denk hierbij kwaliteit en kwantiteit; zoute kwel en meer kwel water in de polder die moet worden uitgeslagen.

Factsheet Hoofdstuk 9 VFL 2012

BESCHERMING LANDSCHAP

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk, bestaande uit 5 artikelen, bevat autonome regels ter bescherming van het landschapsschoon en is gericht op het behoud en de verdere ontwikkeling van een voor Flevoland specifiek en karakteristiek en voor Nederland uniek landschapspatroon. Belangrijke kenmerken van dit landschap zijn de grootschalige ruimten en het zicht op een uitgestrekt, en relatief ongestoord, "leeg" landschap (vergezichten). Deze open ruimten worden afgewisseld met bebossing en wateren wat een typerend contrast oplevert.

Borden met opschriften eisen vaak op een nadrukkelijke manier de aandacht op van de weggebruiker en doen afbreuk aan de specifieke landschappelijke kwaliteiten van het gebied. Het individuele en commerciële belang dat met de plaatsing van de opschriften is gemoeid, kan de aantasting van het landschapsschoon niet rechtvaardigen. Daarnaast speelt het aspect van de verkeersveiligheid, met name op die plekken waar de opschriften kunnen leiden tot een onoverzichtelijke of complexe verkeerssituatie. De verordening beoogt de vanuit die optiek ongewenste opschriften en reclame-uitingen in het landelijk gebied van Flevoland te reguleren.

Kern van de regeling is het verbod op het plaatsen of aanbrengen van opschriften, aankondigingen of afbeeldingen, in welke vorm en van welke inhoud dan ook in het buitengebied van de provincie Flevoland c.q. buiten de bebouwde kommen van de Flevolandse gemeenten. De regeling ziet op meer dan alleen reclameborden. Het verbod is niet absoluut. In artikel 9.3 zijn diverse uitzonderingen opgenomen. Het is daarnaast mogelijk om van het verbod een ontheffing aan te vragen bij GS. Van de ontheffingsbevoegdheid wordt door GS terughoudend gebruik gemaakt

Sinds de invoering van de Wabo eind 2010 vindt de uitvoering van dit hoofdstuk deels plaats bij de provincie/OFGV en deels bij de gemeente waar het bord wordt geplaatst. De Wabo bepaalt namelijk dat toestemmingen voor handelsreclame op grond van een provinciale verordening opgaan in de omgevingsvergunning waarvoor in principe B&W het bevoegde gezag zijn. In die situaties is GS wettelijk adviseur. Kortom: het plaatsen van borden met handelsreclame wordt gereguleerd via de omgevingsvergunning en het plaatsen van borden met andere uitingen via de provinciale ontheffing.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Omgevingsplan Flevoland 2006.

Beleidsregel bescherming landschap 2008.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

Drenthe en Overijssel regelen dit onderwerp in diverse beleidsregels. Inhoudelijk interessant is dat:

- Drenthe het toelaten van voor publiek zichtbare commerciële reclame op/aan een onroerende zaak verbiedt (dus reclame in een weiland is verboden).
- In de VFL 2012 staat een lijst met uitzonderingen, waarvoor het verbod niet geldt. Drenthe kent een uitzondering die de VFL 2012 niet kent en dat is de uitzondering voor handelingen ten behoeve van provinciaal belang.

Uitkomst evaluatie

De gemeente Noordoostpolder en de OFGV hebben op dit onderdeel gereageerd. Er worden voorstellen gedaan voor inhoudelijke, juridisch-technische en tekstuele verbeteringen. Het gaat dan m.n. om:

-
- De OFGV wil graag in overleg met de provincie over de lijst met uitzonderingen van het verbod in artikel 9.3 en waarvoor plaatsing dus wel is toegestaan.
- Daarnaast wijst de Noordoostpolder erop dat nergens is vermeld hoeveel borden/uitingen er per perceel geplaatst mogen worden. In theorie mag iemand wel 10, 15 of meer borden plaatsen als de borden maar aan de gestelde criteria voldoen.

- Noordoostpolder vraagt om een bepaling die eist dat borden een relatie met de provincie Flevoland of de gemeente moeten hebben. Noordoostpolder wijst erop dat door het ontbreken van zo'n criterium, er borden van ver buiten de provincie in de gemeente Noordoostpolder geplaatst worden waar op basis van deze verordening niet tegen op kan worden getreden.
- De OFGV geeft aan dat in de uitvoering de relatie tussen de VFL 2012, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening lastig blijft.
- De Noordoostpolder wijst erop dat de meeste borden die illegaal geplaatst zijn geen kans op legalisatie hebben wegens strijd met het bestemmingsplan en welstand, waardoor geen omgevingsvergunning onderdeel bouwen kan worden verleend.

Wat verder opvalt uit de reacties op de vragenlijst:

Geen enkele respondent geeft aan dat hoofdstuk 9 overbodige regels bevat. Dit is vermeldenswaardig omdat het hoofdstuk uitsluitend autonome provinciale regels bevat. Sterker nog: de roep van de respondenten bij dit hoofdstuk is eerder om meer of scherpere regels.

Het is zinvol om in overleg te gaan met de betrokken partijen over de geldende uitzonderingen en de formulering daarvan. Het is van belang dat de juiste uitzonderingen in de verordening zijn opgenomen i.v.m. de administratieve lastenverlichting die daarmee wordt bewerkstelligd. In die situaties is namelijk zonder omgevingsvergunning onderdeel reclame of provinciale ontheffing plaatsing van de borden gewoon toegestaan.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Overwogen kan worden te onderzoeken in hoeverre het beleid in het Omgevingsplan voor het plaatsen van bebording kan worden versoepeld zonder dat verrommeling in het buitengebied optreedt. Daarbij kan hoofdstuk 7 van de verordening, waarin het plaatsen van een bord dan wel herdenkingsteken in de berm van provinciale wegen wordt gereguleerd vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid, worden betrokken. Evenals de vraag of het zinvol is aansluiting te zoeken bij de regelingen in de Algemene Plaatselijke Verordeningen (APV) van de Flevolandse gemeenten.

Factsheet Hoofdstuk 10 VFL 2012

RUIMTELIJKE ORDENING

Autonomie/medebewind

Dit hoofdstuk, bestaande uit 7 artikelen, is gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) en bevat dus regels in medebewind. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de verplichting om de planologische borging van de begrenzing van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en de wezenlijke kenmerken en waarden daarvan in een verordening te borgen. Op 5 juni 2013 is dit hoofdstuk beleidsneutraal door Provinciale Staten vastgesteld en aan de verordening toegevoegd. Het hoofdstuk is in werking getreden op 5 december 2013.

De EHS vormt met het soortenbeleid samen de nationale invulling van het natuurbeleid om te voldoen aan de Europese richtlijnen. De Natura 2000 gebieden vormen onderdeel van de EHS. In het kader van het Natuurakkoord en van de aangekondigde Wet natuurbescherming krijgt de provincie een centrale taak in de uitvoering van het natuurbeleid. Het ruimtelijk spoor binnen het natuurbeleid bestaat uit het beschermen van de EHS bij het vaststellen van bestemmingsplannen en bij het afwijken daarvan. In de zogenaamde Spelregels EHS zijn de voorwaarden voor wijziging van de EHS vastgelegd.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Omgevingsplan Flevoland 2006.
Spelregels EHS.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel en uitkomst evaluatie

Hoofdstuk 10 is niet meegenomen in de evaluatie, omdat dit hoofdstuk bij de start van de evaluatie nog niet in werking was getreden. Het hoofdstuk is in werking getreden op 5 december 2013.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Provinciale Staten hebben aangegeven een discussie te willen voeren over de spelregels EHS. Overwogen kan worden hieraan ook een evaluatie van dit hoofdstuk te koppelen.

Factsheet Algemene Hoofdstukken 1 en 11 t/m 13 VFL 2012

BEGRIPSBEPALINGEN, HANDHAVING, PROCEDUREBEPALINGEN ONTHEFFINGEN EN OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Autonomie/medebewind

In hoofdstuk 1 (1 artikel) zijn de begripsbepalingen opgenomen. Het hoofdstuk bevat daardoor afhankelijk van het hoofdstuk waar de begripsbepaling op ziet autonome regels en regels in medebewind. De begripsbepalingen zijn alfabetisch geordend. Bij de begripsomschrijving is voor zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de in wettelijke regelingen gehanteerde begrippen.

In hoofdstuk 11 (3 artikelen) zijn de handhabingsbepalingen opgenomen. Dit hoofdstuk bevat deel autonome regels en deels regels in medebewind. Om ervoor te zorgen dat bestuursrechtelijk en strafrechtelijk opgetreden kan worden tegen overtredingen zijn een verbods- en een strafbepaling opgenomen. Deze bepalingen zijn nodig gelet op de Wet economische delicten en de Provinciewet. Daarnaast regelt dit hoofdstuk de aanwijzing van de ambtenaren die zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan artikel 5:11 van de Algemene wet bestuursrecht. De aanwijzing van opsporingsambtenaren hoeft niet expliciet te worden geregeld, omdat dat al voortvloeit uit het Wetboek van Strafvordering.

In hoofdstuk 12 (7 artikelen) zijn de procedurebepalingen opgenomen die betrekking hebben op het verlenen, wijzigen of intrekken van ontheffingen op grond van de autonome onderdelen van deze verordening. Gelet daarop bevat dit hoofdstuk autonome regels. In de hoofdstukken 7 en 9 is aangegeven voor welke verboden ontheffing kan worden verkregen. Opgenomen zijn de algemene bepalingen voor het afhandelen van verzoek om een ontheffing op grond van de verordening. Voor deze opzet is gekozen teneinde de transparantie en toegankelijkheid van de verordening te waarborgen.

In de verordening worden diverse toestemmingen (vergunningen/ontheffingen/meldingen) beschreven die gebaseerd zijn op landelijke wetgeving. De hoofdstukken 2 en 4 vinden hun grondslag in de Wet milieubeheer, hoofdstuk 3 in de Wet bodembescherming, de hoofdstukken 5 en 6 in de Waterwet en hoofdstuk 8 in de Ontgrondingenwet. Procedureregels voor het behandelen van aanvragen/meldingen om deze toestemmingen zijn te vinden in genoemde wetten. De procedurebepalingen van hoofdstuk 11 zijn daarop niet van toepassing.

In hoofdstuk 13 (12 artikelen) zijn de overgangs- en slotbepalingen opgenomen. Benoemd is de verordening die wordt ingetrokken, de evaluatiebepaling, het overgangsrecht voor diverse onderwerpen alsmede de citeertitel van de verordening.

Provinciaal beleid/beleidsregels

Geen.

Uitkomst benchmark met Drenthe en Overijssel

In deze vergelijking valt het volgende op:

- Drenthe is het meest sober met het opnemen van verwijzingen naar definities in andere wettelijke regelingen. Overijssel doet dit in vergelijking het meest. Flevoland zit er tussenin.
- In Drenthe en Overijssel zijn de verbodsbepalingen opgenomen bij de onderdelen waar ze betrekking op hebben en niet in een separaat hoofdstuk zoals in de VFL 2012.
- De drie provincies respecteren allen zoveel mogelijk de oude regeling(en), in het kader van rechtszekerheid.

- Drenthe laat de datum van inwerkingtreding ter bepaling van GS; Overijssel noemt -net als de VFL 2012- de datum gewoon in de verordening zelf.
- Overijssel bepaalt dat GS bevoegd zijn om 'kennelijke onjuistheden' in de tekst en kaarten bij deze verordening te corrigeren. Deze oplossing kennen Drenthe en Flevoland niet.

Uitkomst evaluatie

Wat ten aanzien van de hoofdstuk 1, 12 en 13 opvalt, is dat geen van de respondenten de vragen daarover heeft ingevuld.

M.b.t. hoofdstuk 11 laat Rijkswaterstaat weten waarde te hechten aan het delen van elkaars handhavingservaring (bij de provincie en die van RWS). Dit moet blijvend gestimuleerd worden, ook in geval van wijziging van de verordening. Dit kan en gebeurt reeds in de vorm van werkafspraken tussen handhavingspartners en is niet iets wat door middel van regelgeving geformaliseerd moet worden.

Aanvullende dereguleringsmogelijkheden

Tot nog toe kan het aanvragen van ontheffingen alleen schriftelijk. Overwogen kan worden om artikel 12.1 zodanig te wijzigen dat het mogelijk wordt een ontheffing langs elektronische weg aan te vragen. Daarmee worden de administratieve lasten voor de aanvragers van ontheffingen verminderd.

Voor het overige is deregulering van deze hoofdstukken ongewenst.