

**Onderwerp**

Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving
omgevingsrecht provincie Flevoland

Gedeputeerde Staten stellen voor

1. Beslispunten
 1. De verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Flevoland vast te stellen.
2. Doelstelling programmabegroting
Dit onderwerp past binnen het programma H5.1 Milieu inclusief omgevingsdiensten.
3. Eerdere behandeling
Op 6 april 2016 heeft een beeldvormende ronde in de Commissie Ruimte plaatsgevonden.
4. Bevoegdheden PS en doel behandeling
 - 1.1. De Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: Wet VTH) verplicht gemeenten en provincies een verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (hierna: Verordening kwaliteit VTH) vast te stellen.
 - 1.2. Provinciale Staten zijn gelet op hun kaderstellende rol bevoegd tot vaststelling van de verordening. Gedeputeerde Staten zijn belast met de voorbereiding daarvan.
 - 1.3. Vooruitlopend op de vaststelling van de verordening hebben Gedeputeerde Staten de Nadere regels kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Flevoland vastgesteld. Deze nadere regels treden gelijktijdig met de Verordening kwaliteit VTH in werking.
5. Verdere behandeling PS
Na besluitvorming over dit statenvoorstel is er geen verdere betrokkenheid van Provinciale Staten (hierna: PS).
6. Korte toelichting op voorstel
Het wetgevingsproces voor de Wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: Wet VTH) is eind 2015 afgerond. De Eerste Kamer stelde de wet vast op 9 december 2015. De Wet VTH verplicht gemeenten en provincies een verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (hierna: Verordening kwaliteit VTH) vast te stellen.

Het IPO en de VNG hebben gezamenlijk een modelverordening kwaliteit VTH opgesteld om het proces van afstemming op omgevingsdienstoniveau en vaststelling door alle raden en provinciale staten te faciliteren. De VNG informeerde de gemeenten hierover in juli 2015 met bijgevoegde ledenbrief. Uitgangspunten van de modelverordening zijn:

- Regels stellen over de kwaliteit van alle vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken (hierna: VTH-taken) op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Provinciale Staten
25 mei 2016

Agendapunt

Lelystad
29 maart 2016

Registratienummer
1888460

Inlichtingen
Y.C. Schuttevaar

Afdeling/Bureau
RE

Portefeuillehouder
Stuivenberg, A.

Routing

Commissie Ruimte:
20 april 2016

- Recht doen aan de bestuurlijke afspraak over de wettelijke borging van de bottum-up ontwikkelde Wabo-brede kwaliteitscriteria VTH.

De modelverordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken op grond van de Wabo bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten. Met het vaststellen van de verordening binden PS het college en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten aan een uniforme ambitie voor kwaliteit.

Vertrekpunt zijn de 'Kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Wabo' (bijgevoegd). Deze zijn in brede samenwerking door de bevoegde gezagen ontwikkeld en op landelijk niveau vastgesteld in 2012. Doel van de criteria zijn het waarborgen en bevorderen van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van beschikbaarheid en deskundigheid. Of dat het geval is, wordt jaarlijks beoordeeld door het college. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne provinciale organisatie. Conform de Wabo en het Besluit omgevingsrecht legt het college hierover verantwoording af aan PS.

Bij de voorbereiding van deze verordening heeft het college gemeend dat inspraak achterwege kan blijven, omdat uitvoering wordt gegeven aan hogere "regelgeving" waarbij de provincie geen beleidsvrijheid heeft. Dit is een uitzondering op de hoofdregel dat inspraak wordt verleend op de voorbereiding van verordeningen. Van deze uitzondering is in dit geval sprake, omdat met de vaststelling van de Verordening kwaliteit VTH invulling wordt gegeven aan de in 2009 gesloten package deal over de professionalisering van de gemeentelijke en provinciale VTH-taken en de wettelijke borging daarvan in de Wabo (Wet VTH) en de lokale verordeningen. Bovendien heeft ambtelijke en bestuurlijke afstemming plaatsgevonden op omgevingsdienst-niveau met de Flevolandse gemeenten, de gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek, de provincie Noord-Holland en de OFGV. Als gevolg van het achterwege laten van inspraak legt het college de verordening meteen ter vaststelling aan u voor.

7. Beoogd effect

Het beschikken over een Verordening kwaliteit VTH, zoals voorgeschreven in de Wabo.

8. Argumenten

1.1 Het vaststellen van een Verordening kwaliteit VTH is wettelijk verplicht.

De verordening is verplicht voor de uitvoering en handhaving van het minimale takenpakket (basistakenpakket) die door de omgevingsdiensten uitgevoerd moet worden. De Wet VTH stelt de volgende eisen aan deze verordening:

- de kwaliteitscriteria voor de basistaken zijn uniform op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst.
- de deelnemers in een omgevingsdienst dragen zorg voor de onderlinge afstemming over de verordening.

Voor de kwaliteit van VTH-taken die niet onder het basistakenpakket vallen, is in de Wet VTH een zorgplicht opgenomen. Voor deze taken mogen bij verordening kwaliteitscriteria worden vastgesteld. Aan deze zorgplicht kan echter ook voldaan worden door de kwaliteitsborging in, door het college vastgesteld, VTH-beleid te verankeren.

1.2 Afstemming heeft plaatsgevonden op omgevingsdienstniveau.

Uitgangspunt voor de ambtelijke en bestuurlijke afstemming op het niveau van de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (hierna: OFGV) is de modelverordening van VNG/IPO geweest. Dit model stelt kwaliteitseisen voor alle VTH-taken van de provincie op grond van de Wabo. Daarmee gaat de modelverordening verder dan de wettelijke plicht.

Ambtelijke afstemming vond medio oktober 2015 en begin februari 2016 plaats. Bestuurlijke afstemming vond plaats tijdens het bestuurlijk thema-overleg van het Bestuurlijk Omgevingsoverleg Flevoland (BOO) op 19 november 2015. Hiervoor zijn de BOO-leden en de

bestuurders van de provincie Noord-Holland en de gemeenten uit de regio Gooi en Vechtstreek uitgenodigd. Dit overleg leverde commitment op om de Verordening kwaliteit VTH verder uit te werken voor de taken die bij de omgevingsdienst zijn belegd (basistakenpakket plus eventueel extra ingebrachte taken). Er werd afgesproken te streven naar besluitvorming door de gemeenteraden en provinciale staten in het tweede kwartaal van 2016.

1.3 Geen onderscheid tussen kwaliteit taakuitvoering door omgevingsdienst of eigen provinciale organisatie.

In de periode 2008-2012 hebben gemeenten, provincies en het rijk Wabo-breed afspraken gemaakt over de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door het vaststellen van de kwaliteitscriteria. De daaruit ontstane set kwaliteitscriteria is -om in milieutermen te spreken- op dit moment de best beschikbare techniek (BBT). Voorgesteld wordt daarom om -conform afspraak in IPO-verband- deze set te hanteren als maatstaf voor de kwaliteit van alle VTH-taken op grond van de Wabo die door de eigen provinciale organisatie worden uitgevoerd of in opdracht van het college door de OFGV en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG).

1.4 Regionale afstemming leidde tot maatwerk.

De modelverordening is bij het opstellen van de bijgevoegde verordening nagenoeg volledig gevolgd. Regionaal maatwerk vond plaats ten aanzien van de volgende onderwerpen:

a. de reikwijdte van de verordening

De reikwijdte van de bijgevoegde verordening is, conform de modelverordening, Wabo-breed. Daarmee worden de kwaliteitscriteria geborgd voor alle VTH-taken op grond van de Wabo ongeacht waar deze zijn belegd (bij de eigen organisatie of bij de omgevingsdiensten). Uit de regionale afstemming is gebleken dat op dit punt geen overeenstemming is bereikt. Een aantal gemeenten zal de verordening alleen vaststellen voor de VTH-taken, die belegd zijn bij de omgevingsdienst.

b. de vaststelling van de kwaliteitscriteria 2.1 als nadere regels

De modelverordening gaat uit van een verwijzing naar een dynamische set kwaliteitscriteria (momenteel versie 2.1). Dit betekent dat als op landelijk niveau een nieuwe set kwaliteitscriteria wordt vastgesteld of wordt gewijzigd, het lokale bestuur zich automatisch aan deze nieuwe criteria conformeert. Regionaal wordt dit door de gemeenten als een belangrijk nadeel gezien omdat dit onvoldoende recht zou doen aan de gemeentelijke autonomie. Met de deelnemers in de regio is hiervoor de oplossing bedacht dat alle colleges, -zo ook ons college- de kwaliteitscriteria vaststellen als nadere regels (gedelegeerde regelgeving).

Gevolg van de vaststelling van een statische set kwaliteitscriteria is dat er landelijk tussen gemeenten en provincies afwijkingen kunnen gaan ontstaan. Om dit effect te minimaliseren is afgesproken dat over een nieuwe set kwaliteitscriteria wederom regionale afstemming zal plaatsvinden in het kader van besluitvorming door het college over de vaststelling ervan als nadere regels. Als hieruit commitment volgt, dan kunnen alle colleges de nieuwe set kwaliteitscriteria opnieuw als nadere regels vaststellen. De verordening hoeft hiervoor dan niet gewijzigd te worden.

Het college heeft vooruitlopend op vaststelling van de verordening -conform regionale afstemming- de kwaliteitscriteria 2.1 vastgesteld als nadere regels (bijgevoegd). Deze set is op dit moment het beste beschikbare instrument voor het geven van richtlijnen over het kennis- en opleidingsniveau van medewerkers en de robuustheid van een organisatie.

c. het opnemen van kwaliteitsdoelen in de verordening

In het VTH-beleid geeft het college inzicht in de doelen die het nastreeft. In artikel 4, tweede lid, van de modelverordening worden een aantal onderwerpen (dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en financiën) genoemd, waarvoor in ieder geval doelstellingen in het VTH-beleid opgenomen moeten worden. Dat de genoemde onderwerpen thuishoren in het VTH-beleid vloeit al in voldoende mate voort uit het Besluit omgevingsrecht. Uit oogpunt

van het voorkomen van herhaalde normstelling wordt op dit punt regionaal afgeweken van de modelverordening.

1.5 Het ministerie van I&M en het college van Procureurs-Generaal zijn gehoord.

Voordat PS de Verordening kwaliteit VTH vaststellen, moeten de Minister van Infrastructuur en Milieu en het College van Procureurs-Generaal worden gehoord. Zij zullen in hun eventuele reactie zeer waarschijnlijk aangeven dat voldaan is aan de hoorplicht en daarbij mogelijk aanvullende inhoudelijke opmerkingen maken over het regionale maatwerk. Daarbij is het belangrijkste punt de verwijzing naar een statische i.p.v. een dynamische set kwaliteitscriteria (zie argument 1.4b). Zij zullen zich waarschijnlijk verheugd tonen over de voorgenomen reikwijdte van de verordening, zijnde Wabo-breed voor alle VTH-taken ongeacht waar deze worden uitgevoerd (zie argument 1.4a). De eventuele reactie van deze partijen wordt uiterlijk 29 april 2016 verwacht en zal onmiddellijk na ontvangst worden doorgestuurd naar de griffie t.b.v. de behandeling van dit statenvoorstel.

1.5 Regionale afstemming op het niveau van de OD NZKG leidde tot maatwerk.

De kwaliteitscriteria voor BRZO/RIE 4 bedrijven zijn op landelijk afgestemd op het niveau van de 6 BRZO-omgevingsdiensten. Voor het grondgebied van de Provincie Flevoland is dit de OD NZKG.

De inzet van de BRZO-omgevingsdiensten is het principe "comply or explain" niet van toepassing te laten zijn op deze taken. De principe houdt in dat gemotiveerd kan worden aangegeven door het bevoegd gezag dat de criteria nog niet voor alle taken worden toegepast, mits wordt uitgelegd waarom de criteria niet zijn toegepast of konden worden toegepast. Daarbij moet ook worden aangegeven op welk moment wel aan de kwaliteitscriteria wordt voldaan c.q. hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. Het principe "comply or explain" biedt derhalve enige ruimte voor afwijkingen.

Deze ruimte is ten aanzien van de taken met betrekking tot BRZO en RIE-4 bedrijven ongewenst. Op het niveau van NZKG is daarom consensus bereikt om -in aanvulling op de modelverordening- in artikel 5 op te nemen dat voor de VTH taken met betrekking tot de BRZO en RIE-4 bedrijven de kwaliteitscriteria altijd gelden.

9. Kanttekeningen
Geen.

10. Bijlagen

Naam stuk:	eDocs nummer:	Bijgevoegd of periode ter inzage
Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Flevoland	1887108	Bijgevoegd
Provinciaal Blad verordening kwaliteit VTH	1889287	Bijgevoegd
Hoorbrief ministerie I&M	1888735	Bijgevoegd
Hoorbrief College van Procureurs-Generaal	1888618	Bijgevoegd
Nadere regels kwaliteitscriteria 2.1 voor vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht provincie Flevoland	1887110	Bijgevoegd
Brief IPO/VNG juli 2015 aan ministers I&M en V&J	1887117	Bijgevoegd
VNG-ledenbrief	1887115	Bijgevoegd