

Notitie Achtergronden Kwaliteit VTH Groningen

Versie: definitief

Datum: 4 augustus 2016

Inleiding

Voor u ligt de notitie Achtergronden kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (hierna: VTH). Deze notitie geeft inzicht in aanleiding en doel van de Verordening Kwaliteit VTH. De verordening heeft tot doel een uniform kwaliteitsniveau voor de uitvoering van de Wabo, bij alle deelnemers van de omgevingsdienst in de provincie Groningen te realiseren. Hierbij is echter ruimte om in het algemeen of per organisatie van de bestaande kwaliteitscriteria af te wijken. Er wordt verder inhoudelijk ingegaan op deze systematiek in de bijgevoegde handreiking. Tevens wordt ingegaan op de relatie tussen de Wabo, de Wet VTH, de package deal en de kwaliteitscriteria.

Algemeen

Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht, door middel van de stelselherziening VTH. Deze kwaliteitslag is te herleiden tot drie hoofdpunten: de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving), het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht en de bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijke toezicht en bestuurlijke drukte. In 2009 is hierover een bestuurlijk akkoord tussen Rijk, IPO en VNG gesloten: de zogenaamde Package-deal. Dit heeft o.a. geleid tot het landelijke stelsel van omgevingsdiensten, een landelijke handhavingsstrategie voor bestuur- en strafrecht en kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de zogenaamde kwaliteitscriteria 2.1. Een deel van de afspraken uit 2009 is inmiddels verankerd in de Wabo.

Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

De Wabo is gewijzigd door de inwerkingtreding van de wet VTH per 14 april 2016, waarmee wordt beoogd de uitvoering van de omgevingstaken structureel te verbeteren. De wetswijziging heeft een nieuw hoofdstuk aan de Wabo toegevoegd en maakt het onder meer mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) kwaliteitscriteria worden geformuleerd waaraan de vergunningverlening, toezicht en de handhaving moet voldoen. De Wabo verplicht nu de provincies en gemeenten om bij AMvB aangewezen taken en bevoegdheden, of taken en bevoegdheden die specifieke deskundigheid vergen of een bovenlokale dimensie hebben, op basis van mandaat uit te laten voeren door zogeheten regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Ten slotte beoogt de wet de samenwerking tussen enerzijds provincies, gemeenten, waterschappen en RUD's en anderzijds het openbaar ministerie (OM) en politie te verbeteren door hen te verplichten tot (regelmatig) overleg en het uitwisselen van informatie

Onderstaande lijn is in de wetswijziging opgenomen:

- de kwaliteit(s-eisen) voor het basistakenpakket milieu (inclusief BRZO-taken) moet opgenomen worden in een provinciale en gemeentelijke verordening. De gemeenten en provincie zijn verplicht om hun verordeningen met elkaar af te stemmen zodat de kwaliteitscriteria binnen het werkgebied van de omgevingsdienst gelijklopend zijn voor de bevoegde gezagen binnen dit gebied. Hier moeten de gemeenten en de provincie elkaar in kunnen vinden en is afstemming verplicht;
- voor alle andere Wabo-taken (thuis taken) hebben de gemeenten en de provincie een zorgplicht (artikel 5.5 Wabo). Daarvoor kunnen ook kwaliteitscriteria worden opgesteld; deze kunnen in een verordening of een beleidsnotitie worden opgenomen. Een kwaliteitsniveau voor deze taken kan per bevoegd gezag worden vastgesteld.

Gemeenten en provincie moeten invulling geven aan twee wettelijke verplichtingen:

1. het verplicht afstemmen van een uniforme verordening op het gebied van omgevingsdienstenniveau voor het basistakenpakket en:
2. het invulling geven aan de zorgplicht voor alle Wabo-taken.

Als achteraf blijkt dat de bevoegde gezagen de zorgplicht onvoldoende invullen, kan de staatssecretaris, door middel van een algemene maatregel van bestuur alsnog de kwaliteitscriteria in de wet verankeren. Dit geldt voor alle Wabo-taken. Het toezicht op het invullen van de zorgplicht wordt getoetst door een landelijk te vormen commissie. De commissie start aan het einde van dit jaar met het inhoudelijk toetsen van de verordening. De resultaten daarvan verwachten ze in de zomer van 2017 op te leveren.

Omgevingswet

In dit kader wordt ook gewezen op de ontwikkeling van de Omgevingswet. Met deze omvangrijke raamwet wordt het omgevingsrecht uitgebreid en nog meer gestroomlijnd. Bovendien wordt de rol van de gemeente als bevoegd gezag verzwakt door de lokale beleidsruimte te vergroten, waarbij de integrale afweging van omgevings-, maatschappelijke en economische waarden centraal zal staan.

Cruciaal binnen de Omgevingswet is samenwerking tussen overheden en dat zij in dit proces van samenwerking voldoende kwaliteit kunnen leveren. De rijksoverheid wil de Omgevingswet en de daarmee voorgenomen verregaande integratie en bundeling van het omgevingsrecht benutten om de dienstverlening door de overheden te verbeteren en «achter het loket» de uitvoering bij de verschillende overheden verder te stroomlijnen, te versnellen en te versimpelen en waar mogelijk vergaand te integreren. Daarvoor is onmisbaar dat bij alle betrokken bestuursorganen een goede, uniforme uitvoeringskwaliteit is geborgd. Dit stelt hoge eisen aan de afstemming en samenwerking tussen overheden. De doorgevoerde wetwijziging van de Wabo zal te zijner tijd in de Omgevingswet worden opgenomen. De Omgevingswet kan op termijn leiden tot een nieuwe/ aangepaste set kwaliteitscriteria.

Wet kwaliteitsborging voor het bouwen

Naar verwachting treedt in 2018 de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen in werking. Deze Wet heeft tot doel de toetsing van het toezicht op het Bouwbesluit over te dragen aan de markt. Ondanks de verschuiving van taken van gemeenten naar de private sector en de hiermee samenhangende kwaliteitscriteria, blijven er taken bij de gemeente achter. De verordening en handreiking voorzien in de uitvoering van deze achterblijvende taken conform kwaliteitscriteria.

Verordening Kwaliteit VTH

Met de wijziging van de Wabo is de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken in eerste instantie bij het bevoegd gezag komen te liggen. De wet bepaalt dat de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de VTH-taken (nog) geen wettelijke verankering hebben, maar in een verordening door provincie en gemeenten moet worden vastgesteld. De verordening vormt het kader voor het beoordelen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van de VTH-taken.

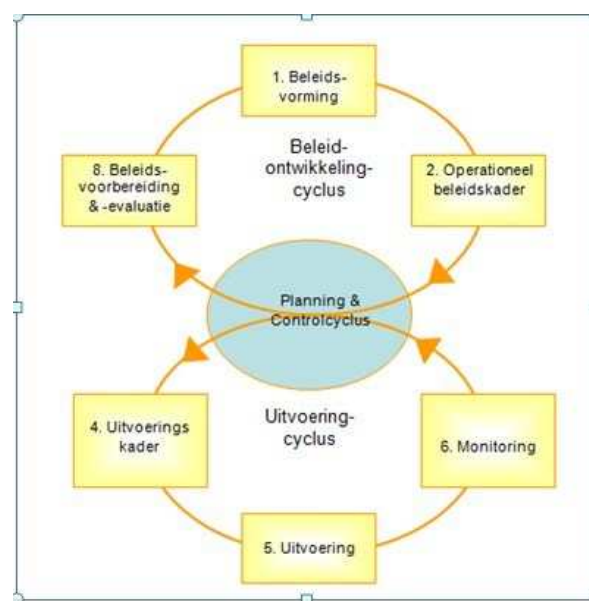
Inhoud

De VNG heeft samen met het IPO een modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving opgesteld wat als handvat heeft gediend voor de nu voorliggende verordening. De verordening sluit aan bij het wetsvoorstel zelf, het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor). De eisen die met de verordening aan de organisaties van gemeente en provincie – en daarmee ook aan de Omgevingsdienst - worden gesteld zijn gebaseerd op de Kwaliteitscriteria 2.1.

De verordening geeft de mogelijkheid om af te wijken van de Kwaliteitscriteria door middel van het principe 'comply or explain' (pas toe of leg uit). Dit betekent dat in principe moet worden voldaan aan de Kwaliteitscriteria maar dat gemotiveerd kan worden afgeweken. Bijvoorbeeld indien een organisatie een hoger of lager kwaliteitsniveau wil bereiken, een eigen kwaliteitssysteem heeft of meer tijd nodig heeft om te voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau. Dit laatste kan door elk bevoegd gezag afzonderlijk in een beleidsnotitie worden vastgelegd.

De Kwaliteitscriteria 2.1 hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de medewerkers (deel I) als op de organisatie (deel II.) De vereisten uit deel I behandelen onder meer de kritieke massa en opleidingsniveau per deskundigheidsgebied. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende kennis (opleidingen en basis/diepgaande kennis), ervaring en 'vlieguren' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren. Er kan gemotiveerd worden afgeweken van de vereisten in deel I, door middel van het 'comply or explain' principe. Dit geldt echter uitsluitend voor de Wabo-taken die niet worden uitbesteed aan marktpartijen. Als bij vaststelling van de verordening van de landelijke kwaliteitscriteria wordt afgeweken moet gemotiveerd worden waarom de criteria niet toegepast zijn en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. Ook in dit geval zijn de Kwaliteitscriteria 2.1 een cruciaal richtsnoer, waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "comply or explain".

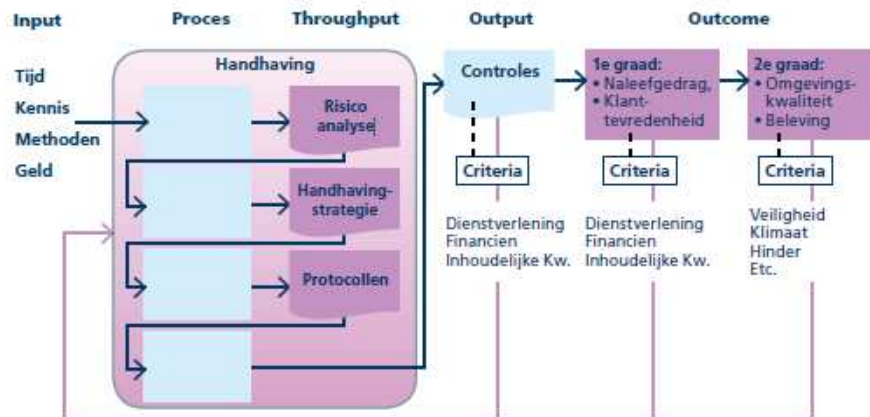
In deel II van de kwaliteitscriteria komen de zogenaamde procescriteria aan de orde. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is en dat het doorlopen hiervan procesmatig geborgd wordt. De kwaliteitscriteria die hiervoor gelden, zullen op korte termijn worden opgenomen in het wijzigingsbesluit Bor en dus nog niet wettelijk verplicht.



Afbeelding 1: Big 8 beleidscyclus

De verordening heeft dan ook vooralsnog alleen betrekking op deel I van de kwaliteitscriteria. Naast de kwaliteitscriteria, die voornamelijk betrekking hebben op de zogenaamde input(deel I) en throughput (deel II) criteria, staan er in de verordening ook kwaliteitsdoelen genoemd. Omdat de verordening uiteindelijk door de raad/staten vastgesteld moet worden, is het van belang dat wordt vastgelegd hoe wordt bepaald of deze keuzes in de bovenste regelkring van de beleidscyclus het gewenste effect hebben gehad in de onderste regelkring van de beleidscyclus.

Dit kan door in de verordening naar een systematiek te verwijzen die inzicht geeft in de wijze waarop worden gemonitord. Meer hierover in de handreiking.



Afbeelding 2 Input-, throughput-, output- en outcome criteria.

Aanpak

Gezien bovenstaande is op 29 juni 2015 door de provincie Groningen een bijeenkomst georganiseerd waarin een update is gegeven van de laatste ontwikkelingen omtrent de verordening kwaliteit VTH en wat daarvan de gevolgen zijn voor provincie en gemeenten. Tijdens deze bijeenkomst hebben de gemeenten en de provincie het initiatief genomen om middels een projectmatige aanpak te komen tot één Groningse kwaliteitsverordening. Tijdens het Strategisch VTH overleg op 5 oktober 2015 hebben Groningse en Drentse bestuurders tevens met instemming gereageerd op deze aanpak.

Tussentijds zijn betrokken partijen zowel ambtelijk, als bestuurlijk geconsulteerd en op de hoogte gesteld middels het projectplan "Verordening Kwaliteit VTH Groningen", als de startnotitie.

Doelstelling

Het doel van het project is uitvoering geven aan de wettelijke verplichtingen door het opstellen van één modelverordening voor de gehele provincie Groningen op basis van de door de VNG beschikbaar gestelde Modelverordening. Doelstelling van de verordening is een uniform kwaliteitsniveau voor het gehele Wabo-takenpakket. Dit kwaliteitsniveau geldt zowel voor de zogenaamde thuishaken en taken uitbesteed aan uitvoeringsorganisaties zoals de ODG, VRG, DEAL-werkorganisatie, de Kompanjie, andere samenwerkingsconstructies en tenslotte marktpartijen. Dit heeft de volgende voordelen:

1. Integraliteit: Wabo taken worden door verschillende organisaties uitgevoerd. Het is belangrijk dat er uniforme kwaliteitseisen zijn zodat provincie, gemeente, omgevingsdienst, veiligheidsregio en waterschappen deelproducten en taken op elkaar kunnen afstemmen.
2. Dienstverlening: Het vereenvoudigen van regels en het stroomlijnen van procedures is een belangrijke doelstelling van de Wabo. Om dit te borgen, dienen dezelfde maatstaven inzake kritieke massa (voldoende personeel) en opleidingsniveaus en competenties te worden gehanteerd door verschillende organisaties. Waar meerdere instanties betrokken zijn, kunnen grote verschillen op dit gebied leiden tot slechte vergunningen, een toename van van rechtswege verleende vergunningen en meer bezwaar- en beroepszaken.
3. Rechtsgelijkheid: Burgers en bedrijven hebben behoefte aan rechtsgelijkheid en – zekerheid. Uniforme kwaliteitseisen voor de Wabo creëren zekerheid dat

vergunningverlening, toezicht en handhaving in verschillende gemeenten met dezelfde kwaliteit uitgevoerd worden. Burgers en bedrijven moeten er op kunnen vertrouwen dat hun aanvraag, klacht of handhavingsverzoek volgens dezelfde procesmatige kwaliteitseisen in behandeling wordt genomen, ongeacht de gemeente.

4. Couleur locale: Het principe 'comply or explain' geeft ruimte voor couleur locale. Door middel van een uniforme verordening kunnen accenten worden gelegd die specifiek zijn voor de gehele provincie Groningen. Door gebruik te maken van het 'explain-principe' kunnen gemeenten taken zelf structureel uit blijven voeren of/en door samenwerkingsverbanden aan te gaan. Daardoor wordt het mogelijk dat taken uitgevoerd worden met dezelfde kwaliteit, ondanks het feit dat er lokale verschillen in risicoanalyse en prioriteit bestaan.
5. Herindeling: In de provincie Groningen vindt een gemeentelijke herindeling plaats. Het streven naar uniforme kwaliteitscriteria voor alle Wabo taken ligt in het verlengde van intensievere samenwerking in aanloop naar de herindeling en het streven naar uniforme beleids- en uitvoeringskaders voor uitbestede en de zogenaamde 'thuis'-taken.
6. Efficiency: Het vaststellen van een uniform kwaliteitskader voor de Wabo-taken in Groningen zorgt voor een betere basis voor samenwerking onderling en binnen organisaties. De onderlinge kennis blijft op peil, wat ten goede komt aan de kwaliteit van vergunningen en handhaving. Doordat aan de voorkant procedures sneller en integraler worden doorlopen, hoeft minder tijd te worden besteed aan de achterkant in de vorm van handhaving, klachtbehandeling en bezwaar en beroep, om zaken te repareren.
7. Benchmarking: Door het vaststellen van een gelijkkuidend kwaliteitskader wordt het mogelijk om de uitvoering door verschillende instanties onderling te vergelijken. Hierdoor is het mogelijk te zien hoe de inzet van (financiële en personele) middelen zich verhoudt tot de geleverde kwaliteit.

Resultaat

Het project heeft een modelverordening opgeleverd die zoveel mogelijk is afgestemd met alle betrokken partners binnen de provincie Groningen. De modelverordening, toelichting en handreiking dragen bij tot een transparante verantwoording over kwaliteit, waarbij uniformiteit en het beginsel van 'comply or explain' volgens de 'Groningse maat' zijn toegepast.

Handreiking

Wanneer wordt afgeweken van de landelijke kwaliteitscriteria moet gemotiveerd worden waarom deze niet toegepast zijn en hoe er wel aan de uitgangspunten van de Verordening kan worden voldaan. Om het explain principe goed toe te passen is een handreiking opgesteld. De handreiking bevat bovendien een richtsnoer om invulling te geven aan de wettelijke eisen die de Wabo en het Besluit omgevingsrecht stellen met betrekking tot het doorlopen van de beleidscyclus door middel van de proces-, output- en outcome criteria.

Tenslotte bevat de handreiking een advies omtrent de vaststelling en borging van het te hanteren kwaliteitsniveau en de rapportage over de voortgang aan de raad.

Horen van Gedeputeerde Staten

In art. 5.4 van de Wet VTH staat dat Gedeputeerde Staten moeten worden gehoord voor de vaststelling van de gemeentelijke verordening. Gedeputeerde Staten zullen de verordening toetsen op de uniformiteitseis voor het basistaken-pakket, de invulling van de zorgplicht voor overige taken en het niveau van de kwaliteit indien wordt afgeweken van de Kwaliteitscriteria 2.1. De ministeries van Infrastructuur & Milieu en Veiligheid & Justitie moeten door GS worden gehoord voor de provinciale verordening.

Na besluitvorming van de colleges van burgemeester en wethouders om de verordening aan raden ter vaststelling aan te bieden, dient de verordening te worden aangeboden aan Gedeputeerde Staten, zodat de hoorplicht kan worden vervuld.

In Groningen streven alle gemeenten ernaar om de verordening uiterlijk op 1 oktober 2016 vast te stellen. De wettelijke verplichting om een verordening te hebben vastgesteld door de raad lag op 14 april 2016. Deze verplichting is naar voren geschoven door het Ministerie in verband met andere wetgevingstrajecten. De provincie heet in haar rol als toezichthouder, begrip voor het feit dat het vaststellingsproces op dit moment nog niet is afgerond.

Advies

In te stemmen met de inhoud van de Verordening Kwaliteit VTH en deze zowel ter vaststelling aan de raad/staten, als ter vervulling van de hoorplicht aan respectievelijk Gedeputeerde Staten en de bovengenoemde Ministeries aan te bieden.

In het verlengde van dit traject is in het ambtelijk overleg van 30 mei 2016 het voorstel aangenomen om binnen de regio Groningen gezamenlijk invulling te geven aan deel II van de kwaliteitscriteria; de procescriteria.