

Onderwerp

Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Informatie

Datum	25 oktober 2016	Overleg gepleegd met:
Behandelaar	Frans van der Veen	☐ Financieel adviseur AZ:
Zaaknummer	753414	☐ Personeelsconsulent AZ:
Portefeuillehouder	Burgemeester Baas	☐ Medewerker bestuur en juridische zaken:
Besluitvormend orgaan	Gemeenteraad	☐ Communicatieadviseur:
		☐ Afdeling:
		☒ Naam medewerker: Roelof Engbers, Henk Heijnen, Brechtje Rink
		☐ Inspraak/adviesorgaan:

Aanleiding/voorgeschiedenis

Het Rijk heeft voor de uitvoering van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken (VTH-taken) Kwaliteitscriteria (KC) ontwikkeld. De KC zijn bedoeld om de uitvoering van VTH-taken in het omgevingsrecht te professionaliseren en de gewenste kwaliteit in organisaties te borgen. Het idee hierbij is dat organisaties, die voldoen aan de KC, in staat zijn de gewenste **kwaliteit en continuïteit** voor de uitvoering van de VTH-taken te leveren.

De overheidsorganisaties moeten met de inwerkingtreding van de Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH) voldoen aan de KC. De Wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden.

Het doel van dit voorstel is om de kwaliteitscriteria binnen Midden-Drenthe vast te stellen, inzage te geven in de wijze waarop Midden-Drenthe voldoet aan de kwaliteitscriteria en om de verordening "Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht" definitief vast te stellen. Hiermee wordt invulling gegeven aan de wettelijke verplichting van de Wet VTH.

Voorstel

Toelichting voorstel

Inhoud Kwaliteitscriteria

De KC bestaan uit twee onderdelen: criteria voor de *kritieke massa* en *procescriteria*.

Criteria kritieke massa

De KC beschrijven 26 deskundigheidsgebieden. Een deskundigheidsgebied is een beschrijving van activiteiten (bijvoorbeeld vergunningverlening Bouwen en Ruimtelijke Ordening), met de vereiste criteria voor minimale aantal medewerkers, minimale frequentie (vlieguren, uitgedrukt in fte's), opleiding, werkervaring en vakkennis.

Organisaties die aan deze criteria voldoen worden geacht in staat te zijn om producten te leveren met de gewenste kwaliteit. De criteria voor kritieke massa geven de organisaties een **ondergrens** van het aantal medewerkers en hun deskundigheid, die nodig is om activiteiten uit te voeren en de continuïteit te waarborgen. De KC voor de kritieke massa hebben geen betrekking op algemene (sociale) vaardigheden en competenties en zijn daarmee nadrukkelijk geen functiebeschrijvingen.

Procescriteria

Naast de criteria voor deskundigheid en capaciteit zijn er ook criteria beschreven voor de organisatie; de procescriteria. Voor de totstandkoming van producten zoals vergunningen, controles en handavingsacties worden werkprocessen doorlopen. Transparantie en bestuurlijke vastlegging spelen daarbij een belangrijke rol. De procescriteria leiden tot een sluitende beleidscyclus en kwaliteitsborging. Bij de uitvoering van de primaire processen dient goed nagedacht te worden over de borging van kwaliteit. De procescriteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van de organisatie en geven de elementen die minimaal aanwezig moeten zijn. Hierbij valt te denken aan actueel en vastgesteld VTH-beleid, protocollen en strategieën.

Verordening

Gemeenten en provincies zijn op grond van de Wet VTH verplicht een verordening “Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving” vast te stellen. De VNG heeft samen met het IPO een modelverordening opgesteld (zie bijlage “Brief VNG Kwaliteitscriteria”).

De verordening is van toepassing op alle VTH-taken, die voortvloeien uit de Wabo. De gemeente is dus ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van uitvoering van de taken, die andere organisaties voor de gemeente uitvoeren, zoals de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD) en de Veiligheidsregio Drenthe. Beide hebben verklaard dat zij (gaan) voldoen aan de KC.

Systematiek Kwaliteitscriteria

De KC worden toegepast volgens de regel “**comply or explain**”. Dit betekent dat in principe volledig voldaan moet worden aan de KC, maar dat daar gemotiveerd van afgeweken mag worden. De criteria hebben **geen relatie met het werkaanbod**. Het huidige werkaanbod vraagt voor een aantal deskundigheden een grotere capaciteit dan in de KC voor de kritieke massa staat aangegeven.

Het is daarnaast mogelijk dat voor bepaalde activiteiten onvoldoende werkaanbod is om te kunnen voldoen aan de KC. In dat geval zal gezocht moeten worden naar samenwerking met andere gemeenten of uitbesteding van taken, indien toegestaan. Sommige taken mogen volgens de KC namelijk niet uitbesteed worden, omdat ze aangemerkt worden als een **kerntaak** van de overheid.

Voorbeeld:

De KC stellen dat iedere organisatie voor het beoordelen van de constructieve veiligheid van een bouwplan twee HBO-opgeleide constructeurs moet hebben, die zich fulltime bezig houden met het beoordelen van constructieve veiligheid. In Midden-Drenthe is het aanbod van bouwplannen, die door een constructeur beoordeeld moeten worden, niet groot genoeg dat daarvoor één constructeur aangenomen kan worden, laat staan twee. In die gevallen, waar het noodzakelijk is dat een constructeur een bouwplan beoordeelt, huren wij deskundigheid in bij een constructeursbureau. In dat geval voldoen wij aan de KC. Het constructeursbureau moet wel aan de KC voldoen en zal dat schriftelijk moeten verklaren.

Proces “Drentse verordening kwaliteit VTH”

De afgelopen maanden heeft een werkgroep, bestaande uit alle gemeenten, provincie en de RUD gewerkt aan een Drentse verordening. De werkgroep werd daarbij ondersteund door het adviesbureau MasterMeester. Het geplande resultaat van de werkgroep is een algemeen geaccepteerde Drentse (model)verordening, die ter vaststelling wordt aangeboden aan de gemeenteraden en provinciale staten.

De verordening met de bijbehorende “Handreiking Drentse verordening kwaliteit VTH” vormt het kader voor de uitvoeringskwaliteit van de Wabo-taken, zoals die binnen Drenthe worden uitgevoerd. De verordening ziet overigens alleen toe op de criteria voor de kritieke massa van de KC en dus niet op de procescriteria.

Bereikte resultaten

De conclusie is dat het merendeel van de Drentse gemeenten en de provincie voldoen aan een groot aantal van de deskundigheidsgebieden. Aan enkele deskundigheidsgebieden kan door geen enkele gemeente of provincie volledig voldaan worden. Die deskundigheidsgebieden zijn van een zogenaamde **explainmodule** voorzien. Een explainmodule is een verklaring waarin gemotiveerd wordt afgeweken van de KC.

In de provincie Drenthe is ervoor gekozen deze explainmodules in gezamenlijkheid op te pakken om te voorkomen dat iedereen op eigen wijze invulling geeft aan de KC. Het resultaat is dat voor een viertal deskundigheidsgebieden gemotiveerd wordt afgeweken van de KC. Hierbij is gekozen voor een **lager ambitieniveau**, zonder dat dit direct ten koste gaat van de kwaliteit. Op deze wijze wordt er niet een onnodig groot ambtenarenapparaat opgetuigd en is de inzet beter afgestemd op 'de Drentse opgave'.

Hierdoor ontstaat binnen de provinciegrenzen een **gelijk speelveld**. In Drenthe is door alle gemeenten, de provincie en de RUD Drenthe, een gezamenlijke handreiking opgesteld, waarmee we onderbouwd aangeven hoe we in Drenthe omgaan met de kwaliteitscriteria. Daarmee worden de afwijkingen van de landelijke kwaliteitscriteria verantwoord. Het gaat om de volgende deskundigheidsgebieden:

1. Vergunningverlening Bouwen en Ruimtelijke Ordening;
2. Toezicht en handhaving Bouwen en Ruimtelijke Ordening;
3. Behandelen juridische aspecten Afwijkingsbesluiten;
4. Cultuurhistorie.

Voor een toelichting op de explainmodules wordt verwezen naar de pagina's 4 en 5 van de bijlage “Handreiking Drentse Verordening Kwaliteit VTH”.

De gemeenten en provincie zijn vrij in het opstellen van de verordening en hoeven zich niet te conformeren aan de gemaakte afspraken. Het verdient echter nadrukkelijk de voorkeur de Drentse Verordening over te nemen. De gezamenlijke aanpak en een **uniforme** verordening wordt door de partners (gemeenten en provincie) breed gedragen. Met een uniforme verordening wordt een **gelijk kwaliteitsniveau** voor de uitvoering van de VTH-taken binnen Drenthe gerealiseerd.

Midden-Drenthe

De afgelopen periode is inzichtelijk gemaakt in hoeverre Midden-Drenthe voldoet aan de kwaliteitscriteria voor wat betreft de kritieke massa. Voor een klein deel van de werkzaamheden kan

niet zelfstandig voldoen worden aan de KC.

Het gaat om de volgende deskundigheidsgebieden:

- toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening;
- toezicht en handhaving groene wetten;
- bouwfysica;
- constructieve veiligheid;
- cultuurhistorie.

Momenteel wordt niet voldaan aan het deskundigheidsgebied “Toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening”, aangezien de organisatie niet over minimaal twee medewerkers beschikt, die voor 2/3 fte deze werkzaamheden uitvoeren. In tegenstelling tot de drie laatstgenoemde deskundigheidsgebieden mogen deze werkzaamheden **niet uitbesteed** worden aan een marktpartij. Deze taak betreft namelijk een kerntaak, die alleen door de overheid uitgevoerd mag worden.

Er moet derhalve nog een slag gemaakt worden om te voldoen aan de KC voor wat betreft dit deskundigheidsgebied. Bij het opstellen van het nieuwe VTH-beleid zal in het kader van de prioriteitstelling de capaciteit voor “Toezicht en handhaving bouwen en ruimtelijke ordening” aan de orde komen. Mede afhankelijk van de uitkomsten van deze discussie zal onderzocht worden op welke wijze invulling gegeven wordt aan de KC. In principe zijn er drie oplossingen mogelijk:

1. organiseren binnen eigen organisatie (bijvoorbeeld herschikking van taken). De nieuwe organisatieontwikkeling is een mooi en natuurlijk moment om daar naar te kijken.
2. samenwerken met andere gemeenten. Het ligt daarbij voor de hand om aan te sluiten bij de noordelijke gemeenten (Assen, Tynaarlo, Aa en Hunze en Noordenveld). Zij werken al op een laagdrempelige manier samen, op basis van wederkerigheid.
3. ingeval bovenstaande oplossingen niet mogelijk zijn, dan zou extra capaciteit beschikbaar gesteld kunnen worden.

Voor “Toezicht en handhaving groene wetten” ligt er van uit de gemeenten het voorstel om deze taak bij de provincie of RUD te beleggen. Geen enkele gemeente kan voldoen aan de gestelde KC, maar de provincie voldoet wel. Op dit moment is er nog geen duidelijkheid over het voorstel. Het is derhalve ook niet duidelijk of hier financiële gevolgen aan verbonden worden. Het is voor te stellen dat de provincie (een deel van) de personeelskosten over de gemeenten wil verdelen met een verdeelsleutel.

De drie laatstgenoemde werkzaamheden worden, waar nodig, uitbesteed bij marktpartijen (*zie ook het voorbeeld hiervoor in cursief*). Bij taken die worden uitbesteed aan marktpartijen wordt een "leveranciersverklaring" gevraagd. Op deze wijze wordt alsnog voldaan aan de KC.

Op dit moment wordt al op deze wijze gewerkt. Met de komst van de Wet VTH zijn gemeenten en provincies nu verplicht dergelijke werkwijzen vast te leggen, om daarmee de kwaliteit en continuïteit te borgen. Waar mogelijk en efficiënt zal de **samenwerking** gezocht worden met andere Drentse gemeenten. Hierbij kan gedacht worden aan het gezamenlijk aangaan van overeenkomsten met marktpartijen.

Hoorplicht provincie

Op grond van de Wabo zijn gemeenten verplicht Gedeputeerde Staten te horen alvorens de verordening vast te stellen. De concept-verordening is op 5 juli 2016 door het college vastgesteld en is in lijn met de Drentse afspraken. De concept-verordening is vervolgens voor de hoorplicht verzonden aan Gedeputeerde Staten.

U bent hierover per brief geïnformeerd (zie bijlage “Brief gemeenteraad”). De commissie Algemeen Bestuur heeft de concept-verordening in de vergadering van 15 september 2016 voor kennisgeving aangenomen.

Bij brief van 18 juli 2016 hebben Gedeputeerde Staten aangegeven, dat zij geconstateerd hebben dat de concept-verordening van Midden-Drenthe in overeenstemming is met de Drentse verordening (zie bijlage “Instemming Gedeputeerd Staten”).

De verordening kan nu definitief vastgesteld worden door de gemeenteraad.

Resumerend

Los van het feit dat het vaststellen van de KC een wettelijke verplichting is, wordt de meerwaarde gezien van de KC en de borging daarvan in een verordening. Met het vaststellen van de verordening wordt transparant gemaakt hoe in Midden-Drenthe de VTH-taken worden uitgevoerd. Het geeft duidelijk richting de gemeentebesturen en burgers aan welk kwaliteitsniveau in Midden-Drenthe gehanteerd wordt.

Het is daarbij goed om te constateren dat Midden-Drenthe grotendeels voldoet aan de KC. In feite is het vaststellen van de verordening een formaliteit; wij borgen datgene wat wij al doen. Daar waar niet zelf voldaan kan worden aan de KC wordt zo veel mogelijk gezorgd voor een praktische oplossing.

Alternatieven

Het vaststellen van de verordening is een wettelijke verplichting. Er zijn geen alternatieven.

Randvoorwaarden

Er zijn geen randvoorwaarden voor dit voorstel.

Risico's

Zoals hiervoor al aangegeven is het vaststellen van de verordening een wettelijke verplichting. In het geval dat de verordening niet wordt vastgesteld, dan wordt niet voldaan aan de wettelijke verplichting. De provincie Drenthe kan in dat geval als interbestuurlijk toezichthouder optreden op basis van taakverwaarlozing. In een uiterst geval kan de provincie Drenthe de gemeente formeel opdracht geven te voldoen aan de wettelijke verplichting.

Financiële gevolgen

De vaststelling van de verordening heeft geen financiële gevolgen. De verwachting is dat het voldoen aan de kwaliteitseisen geen extra kosten met zich meebrengt, met uitzondering van het toezicht op groene wetten. Eventuele kosten die daaruit voortvloeien kunnen waarschijnlijk binnen het huidige budget opgevangen worden.

Personele gevolgen

Vooralsnog worden er geen personele gevolgen verwacht.

Duurzaamheid

Het voorstel heeft geen betrekking op één van de thema's uit het Duurzaamheidsprogramma.

Publicatieniveau

Het voorstel is openbaar.

Overig

Procescriteria

Naast de kritieke massa (waar de verordening over gaat) gaan de kwaliteitscriteria, zoals hiervoor al aangegeven, ook over procescriteria. Het opstellen van alle documenten om te voldoen aan de procescriteria vragen een flinke inspanning. Momenteel wordt gewerkt aan het nieuwe integrale VTH-beleid en het beschrijven van de kritische processen. Over het nieuwe VTH-beleid wordt u binnenkort nader geïnformeerd.

Vervolprocedure/communicatie

Het betreft een verordening die wordt gepubliceerd onder de Gemeenteberichten in de Krant van Midden-Drenthe en de gemeentelijke website. Er vindt geen andere specifieke communicatie plaats.

Bijlagen

Het voorstel bevat de volgende bijlagen:

- Brief VNG Kwaliteitscriteria
- Verordening
- Handreiking Drentse Verordening Kwaliteit VTH
- Brief gemeenteraad
- Brief Gedeputeerde Staten
- Instemming Gedeputeerde Staten
- Kwaliteitscriteria 2.1