

Onderwerp:

Datum: 30 augustus 2016
Steller: Martin Cornelissen
Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling
Portefeuillehouder: Wethouder Lex Scholten

Gevraagde beslissing

Vast te stellen de "Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Diemen".

Relevante achtergrondinformatieVoorgeschiedenis

Al langere tijd werken kabinet, provincies en gemeenten aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht wat betreft vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk tot deze verbetering kunnen komen. Deze afspraken zijn voor een belangrijk deel vastgelegd in de zogeheten Package deal (29 september 2009). Dat heeft inmiddels geleid tot een landelijk stelsel van omgevingsdiensten (Diemen is aangesloten bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied), het opstellen van kwaliteitscriteria voor uitvoering van de Wet administratieve bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht.

Er is ook gewerkt aan nieuwe wetgeving. Inmiddels is de Wet VTH (wet tot wijziging van de Wabo) vastgesteld en in april jl. in werking getreden. Er volgen nog de Wet Private Kwaliteitsborging in 2018 (die taken weghaalt bij de overheid en neerlegt bij de bouwsector zelf) en de Omgevingswet in 2020 (of later).

Uw raad is via een memo in mei jl. van deze ontwikkelingen in kennis gesteld.

In de Wet VTH is bepaald dat colleges een beleid dienen te voeren over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Het is noodzakelijk kwaliteitscriteria vast te leggen om te garanderen dat overal in Nederland de uitvoering van de VTH-taken aan een bepaald kwaliteitsniveau voldoet. Kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven, instellingen en overheden mogen verwachten bij de uitvoering van de VTH-taken. Er wordt daarom in de Wet VTH een verordening voorgeschreven, die de kwaliteit regelt van de in opdracht van de colleges uitgevoerde VTH-taken.

Concrete aanleiding

De Wet VTH is in april 2016 in werking getreden. Dat betekent dat de gemeenteraad verplicht is om eerdergenoemde verordening vast te stellen. Deze verordening regelt bovengenoemde zaken. Daarbij is van belang dat ons college, in het kader van het horizontale toezicht, verantwoording aflegt aan uw raad over de hoofdlijnen van het kwaliteitsbeleid van de VTH taken. Die verantwoording zullen wij afleggen binnen de reguliere Planning en Control cyclus.

Om uniformiteit te bevorderen hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg ingezet op één uniform model voor deze verordening. Met de gemeenten binnen het werkgebied van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied is afgesproken dat dit model daadwerkelijk wordt gehanteerd zodat de Omgevingsdienst niet met uiteenlopende verordeningen rekening hoeft te houden.

Wij wijken op één punt af van dit model namelijk, namelijk bij artikel 5. In het model is bepaald dat op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders de kwaliteitscriteria van toepassing zijn. Wij hebben ervoor gekozen om hier alleen op te nemen: in opdracht van. Concreet betekent dit dat de kwaliteitscriteria alleen van toepassing zijn op taken die worden uitgevoerd door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Deze criteria zijn dus niet van toepassing op de VTH taken die binnen Diemen worden uitgevoerd (de zogeheten "thuis taken"). Hieronder lichten wij dat nader toe.

De verordening kan pas worden vastgesteld nadat het college van Gedeputeerde Staten is gehoord. Dat is gebeurd. Ten tijde van het opstellen van dit raadsvoorstel was de reactie van Gedeputeerde Staten nog niet bekend. De portefeuillehouder zal u, als hiertoe aanleiding bestaat, mondeling nader informeren in de informatieve raadsvergadering.

Toelichting

Inhoud van de voordracht

In Diemen hebben we afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH taken.

- Het proces ter uitvoering van de Wabo (dus vanaf de aanvraag tot en met het toezicht en handhaving) hebben we beschreven, lean gemaakt en vastgelegd, zodat alle betrokken medewerkers weten welk proces moet worden uitgevoerd.
- Dit proces wordt digitaal ondersteund door een applicatie (SquitXO), zowel voor de taken die binnen als buiten worden uitgevoerd. Dankzij de digitale ondersteuning kunnen aanvragen volledig digitaal worden ingediend, hoeven gegevens maar één keer te worden ingevuld en worden digitale gegevens uitgewisseld met diverse basisregistraties (zoals Basisregistratie Adressen en Gebouwen) en bijvoorbeeld financiële systemen (belastingen).
- Het is aantrekkelijker gemaakt om aanvragen digitaal in te dienen. Niet alleen via het landelijke Omgevingsloket Online, maar ook door binnen de gemeente ondersteuning te geven bij het digitaal invullen van een aanvraag en het introduceren van een digitale flitsvergunning.
- Zowel op het gebied van ruimtelijke ordening als toezicht en handhaving voldoet Diemen aan de wettelijk vastgelegde proceseisen (waaronder bijvoorbeeld een duidelijke beleidscyclus). Voor vergunningverlening gelden die proceseisen pas dit jaar. Daarvoor wordt nog een afzonderlijk voorstel aan uw raad voorgelegd.

Resultaten:

- Snellere en eenvoudiger dienstverlening, betere kwaliteit van het werk, minder menskracht nodig (waardoor we nu ook de hausse aan aanvragen onder controle hebben en waardoor we afgelopen jaren menskracht kunnen verhuren aan Ouder-Amstel en Duo+)
- Tijdig signaleren van knelpunten of dreigende termijnoverschrijding, waardoor van rechtswege verleende vergunningen niet voorkomen.
- Verminderde kwetsbaarheid bij afwezigheid van medewerkers. De voortgang van processen is voor alle VTH medewerkers te monitoren en te bewaken via de applicatie.
- Versoerd toezicht door de provincie in het kader van het Interbestuurlijk toezicht. De uitvoering van de procesvereisten van het omgevingsrecht vallen onder dit toezicht. Zowel in 2014 als in 2015 heeft de provincie deze uitvoering in Diemen als "adequaat" getypeerd (andere typeringen zijn "voorlopig adequaat" en "niet adequaat"). Bij de gemeenten die twee jaren achtereenvolgend als zodanig zijn getypeerd, is het toezicht omgevingsrecht teruggeschroefd en is sprake van versoerd toezicht.

Kwaliteitscriteria.

De modelverordening VTH van de VNG legt een relatie met de zogeheten "kwaliteitscriteria 2.1". Deze criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa op het gebied van VTH. Deze criteria hebben alleen een wettelijke status voor de taken die (verplicht) bij de Omgevingsdienst zijn ondergebracht. Maar deze criteria worden landelijk wel als maatstaf gebruikt voor alle VTH taken (dus ook de "thuis taken").

De criteria voor de kritieke massa stellen eisen aan VTH medewerkers ten aanzien van ervaring, deskundigheid en taakfrequentie en leggen een ondergrens voor het aantal medewerkers dat een bepaalde taak dient uit te voeren. Kleinere en middelgrote gemeenten kunnen daar niet aan voldoen omdat ze simpelweg onvoldoende werkaanbod hebben. Ook Diemen kan niet volledig voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Daarom is in het verleden de samenwerking op VTH gebied gezocht in Duo+ verband. Daarvoor was de "massa" van de gemeente De Ronde Venen wel een voorwaarde. Met het

afhaken van deze gemeente bood een VTH samenwerking in Duo+ verband op dit punt geen meerwaarde en heeft Diemen de VTH taken niet in Duo+ ingebracht.

Door een extern bureau is onderzocht aan welke kwaliteitscriteria Diemen wel of niet voldoet/kan voldoen. Dat is nogal een technisch gebeuren (de onderzoeksresultaten -in tabelvorm- zijn bij de stukken gevoegd). Aan de meeste eisen wordt of kan worden voldaan. Voor de zogeheten procescriteria zijn er diverse actiepunten die nog moeten worden verwerkt in het vergunningenbeleid en handhavingsbeleid (bijvoorbeeld concreet aangeven welke instrumenten worden gekoppeld aan het behalen van bepaalde doelstellingen). Dat is niet ingewikkeld.

Voor de eisen met betrekking tot de kritieke massa geldt dat we, mede dankzij incidentele inhuur, hieraan grotendeels kunnen voldoen. Dit is echter geen structurele situatie.

Het gegeven dat de gemeente afwijkt van kwaliteitscriteria voor een aantal “thuisstaken” betekent niet dat deze taken niet op een goede manier worden uitgevoerd, maar betekent wel dat de gestelde criteria niet steeds letterlijk worden opgevolgd. De belangrijkste reden hiervan is dat de werkvoorraad voor deze taken simpelweg niet steeds omvangrijk genoeg is.

Zoals al aangegeven schrijft de Wet VTH de kwaliteitscriteria alleen maar voor, voor de taken die verplicht bij de Omgevingsdienst zijn ondergebracht. Voor de overige taken hebben VNG en IPO de regel “comply or explain” afgesproken. Oftewel: in principe moet worden voldaan aan deze criteria (comply) maar er mag gemotiveerd van worden afgeweken (explain). Daar wordt hieronder verder op ingegaan.

Argumenten en keuzemogelijkheden

Ons college kiest er voor om de modelverordening van de VNG zoveel mogelijk te volgen. Dat betekent dat de kwaliteitscriteria van toepassing worden verklaard op taken die in opdracht van Diemen worden uitgevoerd (met name door de Omgevingsdienst).

Tegelijkertijd wil het college zich niet op voorhand binden aan al deze criteria voor de VTH taken die in eigen huis worden uitgevoerd. Dat geldt met name voor de criteria ten aanzien van de kritieke massa, omdat hiervoor geen structureel werkaanbod/werkvoorraad is. Dat leidt tot de afwijking van de modelverordening die hierboven reeds is aangegeven.

Het college kiest wel voor aanpak die tot verdere kwaliteitsverbetering leidt, door:

1. aanpak van de actiepunten die ertoe moeten leiden dat Diemen nog beter voldoet aan de kwaliteitscriteria op het gebied van proces en inhoud (ondanks dat Diemen reeds “adequaat” scoort in het kader van het Interbestuurlijk toezicht). Dat wordt verwerkt in het vergunningen-toezicht- en handhavingsbeleid zoals dat ingaande 2017 van toepassing zal zijn.
2. aanvullende opleidingen voor bestaande medewerkers zijn in gang gezet, bijvoorbeeld op gebied van handhaving groene wetten en ecologie, waardoor deze medewerkers wat betreft opleidingseisen aan de kwaliteitscriteria voldoen.
3. te onderzoeken of meer complexe taken in de toekomst bij de Omgevingsdienst kunnen worden ondergebracht. Diemen heeft op dit moment bijvoorbeeld de advisering ten aanzien van constructieve veiligheid bij deze dienst ondergebracht. Hetzelfde kan worden overwogen ten aanzien van externe veiligheid, geluidhinder, luchtkwaliteit en dergelijke. Wij willen hiervoor natuurlijke momenten in de ambtelijke organisatie gebruiken (bijvoorbeeld bij pensionering van huidige medewerkers).
4. te onderzoeken of Diemen, tezamen met enkele andere gemeenten (onder meer Amstelveen/Aalsmeer) en een extern adviesbureau een kwaliteitsborgingssysteem kan opstellen waarbij de kennis en kunde van eigen personeel en de kwaliteit van de aangeleverde diensten vanuit de Omgevingsdienst, regelmatig worden getoetst en beoordeeld. Met de provincie Noord-Holland wordt overleg gevoerd of een dergelijk borgingssysteem in het kader van het Interbestuurlijk toezicht een meerwaarde heeft.

Deze verdere kwaliteitsverbetering is voor het college ook van groot belang om de vele fysieke projecten, die tot een enorme groeispurt van Diemen leiden, geheel onder eigen regie te kunnen blijven uitvoeren.

Gevolgen en risico's

Financieel

Aan het vaststellen van de Verordening Kwaliteit VTH zijn op zichzelf geen kosten verbonden. De uitvoering van de aangegeven actiepunten 1 en 2 vindt plaats binnen de bestaande budgetten. Over

eventuele extra kosten voor actiepunten 3 valt op dit moment nog niets zinnigs te zeggen. Actiepunten 4 brengt enige kosten met zich mee als wordt besloten om mee te werken aan een kwaliteitsborgingssysteem. De kosten hiervan zijn vooralsnog geraamd op € 10.000 en kunnen worden gedekt uit het reguliere budget voor advieskosten op het gebied van bouw- en woningtoezicht (dat wordt gevuld uit de legesopbrengsten).

Juridisch

De vaststelling van de Verordening Kwaliteit VTH is voorgeschreven in de Wet VTH. De wet schrijft voor dat uitvoering van de taken van het basispakket (uitgevoerd door de Omgevingsdienst) moet voldoen aan de kwaliteitscriteria 2.1. Voor de overige taken is het aan de gemeenteraad om dat te bepalen.

Andere risico's?

De uitvoering van de VTH taken valt onder het toezicht van de provincie. Tot nu toe is de provincie tevreden over de wijze waarop Diemen deze taken uitvoert.

Wat merkt de burger van de te nemen beslissing?

Het verbetertraject dat afgelopen jaren in gang is gezet op het gebied van VTH leidt tot kortere behandeltijd van aanvragen e.d. Dat effect is reeds bereikt. Het vaststellen van de Verordening Kwaliteit VTH zal geen significante effecten voor burgers en ondernemers met zich meebrengen. Het brengt geen verhoogde regeldruk voor burgers en ondernemers met zich mee.

Adviesraden

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland zijn, voorafgaande aan vaststelling van deze verordening, gehoord.

Opmerkingen over de uitvoering

Communicatie

Na vaststelling van de Verordening zal deze worden afgekondigd.

Projectmatig

Niet van toepassing.

Bijlagen

Brief VNG d.d. 7 juli 2015 inzake modelverordening VTH.

Brief Omgevingsdienst d.d. 18 september 2015 inzake modelverordening VTH.

Tabel met scores van Diemen wat betreft kwaliteitscriteria 2.1

Burgemeester en wethouders van Diemen,
de secretaris,
J.D. de Kort

de burgemeester,
E. Boog

Onderwerp:

16-60

De gemeenteraad van Diemen in vergadering bijeen,

- overwegende dat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich bij de zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met oog voor de maatschappelijke functies daarvan, waar die zorg gestalte krijgt in de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht, voor de gezamenlijke opgave gesteld zien om in landelijk verband de kwaliteit van deze uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen en dat het met het oog daarop wenselijk is om regels vast te stellen, in onderlinge afstemming op het niveau van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, door de deelnemende gemeenten en provincies;
- overwegende dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.1 zijn die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen indien daartoe aanleiding is met betrokken partijen in landelijke afstemming zullen worden aangepast;

Gehoord Gedeputeerde Staten van Noord-Holland;

Gelet op de voordracht van het college d.d. 30 augustus 2016

Gelet op

de artikelen 5.4, eerste lid, 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 149 van de Gemeentewet;

Besluit

vast te stellen:

de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Diemen.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- betrokken wetten: de wet en de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de wet, voor zover bij of krachtens de genoemde wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

De gemeenteraad ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht gestelde doelen.
2. De doelen, waar deze gestalte krijgen in de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de dienstverlening;
 - b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
 - c. de financiën.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, in opdracht van burgemeester en wethouders, zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking de dag na publicatie.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Diemen.

Aldus besloten tijdens de gemeenteraadsvergadering van 13 oktober 2016,

De voorzitter,

De griffier,

Raadsvergadering dd. 13 oktober 2016
☐ Voor kennisgeving aangenomen
☒ Zonder hoofdelijke stemming aldus besloten
Geen acties gevraagd. Met algemene stemmen aangenomen.

TOELICHTING

ALGEMEEN

Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht. Het algemeen deel van deze toelichting beschrijft kort de achtergrond en aanleiding van deze verordening, licht de reikwijdte daarvan toe en schetst de hoofdlijnen van de inhoud van de verordening.

1. Achtergrond en aanleiding

Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht. De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht.
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn er kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht uitgebracht.

Bij het verankeren van de afspraken in de wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. De wet VTH is geschreven vanuit een stelsel dat gebaseerd is op vertrouwen en decentralisatie. Dit betekent dat een belangrijk deel van de besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering decentraal plaatsvindt door de desbetreffende bevoegde gezagen. Leidend hierin is de afspraak met het kabinet dat er een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. Afsproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld.

De onderhavige door de gemeenteraad vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door VNG en IPO is opgesteld.

2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze verordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle taken van het college van burgemeester en wethouders op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die het college "in eigen huis" verricht en de basistaken die krachtens de wet in opdracht van het college door omgevingsdiensten worden verricht. Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde "BRIKS-taken" (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen).

Deze reikwijdte vloeit voort uit het gegeven dat waar de zorg voor een gezonde en veilige leefomgeving gestalte krijgt via vergunningverlening, het toezicht en de handhaving, de regeling van de kwaliteit van deze verrichtingen niet dient te berusten op een kunstmatig onderscheid naar de plaats waar een taak wordt verricht, of op een opsplitsing van de omgevingsvergunning, het toezicht of de handhaving.

Dit gegeven laat onverlet dat op dit moment verschillende snelheden bestaan in het bereiken van kwaliteit, bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en deskundigheid van de betrokken organisaties betreft. Dit geldt overigens niet alleen voor de diensten van gemeenten en provincies, maar ook voor omgevingsdiensten en voor verschillende Rijksdiensten. De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen en in hun opdracht de omgevingsdiensten stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de Kwaliteitscriteria 2.1 waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de betrokken organisaties toegepast dienen te worden volgens de regel "*comply or explain*" (zie daarover verder artikelsgewijs toelichting bij artikel 5).

Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van burgemeester en wethouders, als bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht

beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening geeft aan waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijke organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat het college van B&W, in het kader van het horizontale toezicht, verantwoording aflegt aan de gemeenteraad over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college van B&W wordt gevoerd.

3. Samenhang met veiligheid

Onderwerpen die tot het bereik van de verordening behoren, kunnen onderdeel blijven uitmaken van andere thema's dan die van de fysieke leefomgeving alleen. De verordening belemmert bijvoorbeeld niet dat onderwerpen met betrekking tot fysieke veiligheid ook aan de orde kunnen komen in beoordelingen of rapportages op andere domeinen, zoals dat van de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Wabo en de Drank- en Horecawet, Bibob en andere bijzondere wetten.

De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld de BRZO-taken geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld ten opzichte van de kwaliteitscriteria 2.1. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wabo alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met andere bevoegde gezagen. De criteria voor de Omgevingsdiensten met 'BRZO-taken' zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere BRZO-bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

4. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening

De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevingen)diensten. De verordening drukt het commitment uit van de gemeenteraad aan kwaliteit.

De verordening verbindt daarmee inhoudelijke ambities voor kwaliteit aan bestaande, deels in ontwikkeling zijnde, andere kaders die door procedurele of inhoudelijke normering van vergunningverlening, toezicht en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Wabo, de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op basis van deze verordening wordt op het benodigde niveau verbinding gemaakt met deze kaders.

Van deze kaders is de Wabo en daarop gebaseerde regelgeving de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het Besluit omgevingsrecht (Bor), procedurele regels voor vergunning- en handavingsbeleid door het Wabo-bevoegd gezag. Dit houdt in dat burgemeester en wethouders verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daaraan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst, respectievelijk de eigen diensten door burgemeester en wethouders en tot slot door de gemeenteraad. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5 van deze verordening, zie voor een toelichting het artikelsgewijs deel) en andere standaarden en methoden die door het bevoegd gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen.

Of dat het geval is, wordt jaarlijks beoordeeld door burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdienst en van de gemeentelijke organisatie. Burgemeester en wethouders zullen dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten of de financiën. Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en milieukwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.

Uiteindelijk zal het college hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad vormen immers ook een eigen oordeel "of het goed gaat" in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de leden van de gemeenteraad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid. De organisatorische kwesties van de bezetting behoort tot de competentie van het management van de gemeentelijke organisatie. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente, zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. De gemeenteraad oefent invloed uit op de

formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij willen terug zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de gemeenteraad overgelaten aan het politieke debat over kwaliteit.

Zo ordent de verordening de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving door de betrokken actoren met elkaar te verbinden vanuit ieders competentie:

- De organisaties, werken onder leiding van hun directie in overeenstemming met de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college van burgemeester en wethouders die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden.
- Het college is, als bevoegd bestuursorgaan belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving, in overeenstemming met de procesregels van het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht, in ieder geval over dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van besluiten en financiën.
- De gemeenteraad oefent horizontaal toezicht uit op het college en gebruikt waar nodig de krachten de organieke wetten de aan hun toekomstige mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit het beleid over de kwaliteit van VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

5. Doelen voor kwaliteit en kwaliteitscriteria

Binnen een systeem van kwaliteit in het omgevingsrecht kan onderscheid gemaakt worden tussen inputcriteria, throughputcriteria, outputcriteria en outcomecriteria. Deze criteria zijn cyclisch met elkaar verbonden en hebben allemaal invloed op elkaar. Om bij de laatste te beginnen: outcome-criteria zeggen iets over de omgevingskwaliteit, de veiligheid en gezondheid van de fysieke leefomgeving, etc. Het gaat om het maatschappelijke effect van beleid (dus het maatschappelijke effect van de geleverde Wabo-diensten). Deze criteria/doelstellingen moeten bepaald worden in samenspel tussen bestuur en ambtelijke organisatie. Gemeenteraad en burgemeester en wethouders stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handhavingsplan. Outputcriteria zeggen iets over concrete prestaties die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren. In dit geval gaat het om aan de samenleving geleverde diensten, bijvoorbeeld het aantal vergunningen, het aantal toezichtsacties, het aantal subsidies, voorlichtingen, etc. De throughputcriteria, ofwel procescriteria, beschrijven de processen die moeten leiden tot producten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Inputcriteria gaan over middelen, mensen en tijd. Voor outputcriteria en outcomecriteria zijn tot op heden nog geen concrete voorbeelden beschikbaar in tegenstelling tot throughputcriteria en inputcriteria die in de kwaliteitscriteria 2.1 zijn beschreven. Het is aan elke organisatie zelf om output- en outcomecriteria te bepalen.

Ervaringen uit pilots bij gemeenten heeft geleid tot onderstaande, niet limitatieve lijst van onderwerpen waarop de doelen voor de kwaliteit het beste bepaald kunnen worden:

- *Dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat.
- *Uitvoeringskwaliteit van producten en diensten*: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) en bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als de inhoudelijke kwaliteit.
- *Financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

6. Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. Zo zullen de bestaande kwaliteitscriteria 2.1 na verloop van tijd, gelet op wijzigingen in de omringende wetgeving en met het oog op de brede reikwijdte die ze krijgen met deze verordening, een levend instrument blijven. Dat betekent dat ze op termijn in brede samenwerking met andere gemeenten en provincies en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde

geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt.

7. Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage en informatiestromen, op basis van het Besluit omgevingsrecht en de organieke wetgeving en introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Wel is het van groot belang dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdragen aan de mogelijkheid voor de ambtelijke diensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke overwegingen van de gemeenteraad om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Wabo.

Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat Hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals de Drank- en Horecawet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting). De wetten waarom het krachtens artikel 5.1 Wabo om kan gaan zijn: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.

Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de Kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Het ligt in de rede dat van deze kwaliteitscriteria in de loop van de jaren verbeterde en geactualiseerde versies beschikbaar worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Vanwege deze verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is in de begripsbepaling een dynamische verwijzing opgenomen, zodat bij de ontwikkeling en beschikbaarstelling van een volgende versie van de kwaliteitscriteria niet tot aanpassing van de verordening hoeft te worden overgegaan. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening liggen de Kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.

Voor het begrip *omgevingsdienst* is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo.

Artikel 2

De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. "Uitvoering en handhaving" betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Wabo en van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering of handhaving door of in opdracht van burgemeester en wethouders. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals het provinciebestuur en andere gemeentebesturen die hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze verordening. De uitvoering en handhaving van de Wet bescherming Antarctica of de Kernenergiewet wordt bijvoorbeeld niet door de besturen van gemeenten of provincies uitgeoefend en valt dus buiten deze verordening. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de Waterwet voor zover die door het Rijk of door waterschappen wordt uitgevoerd. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken *door of in opdracht van* het bevoegd gezag wordt bedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Als gevolg van de systematiek van het Besluit omgevingsrecht, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.

De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Besluit omgevingsrecht, van belang

uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken zijn bij het beleid en zullen toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.

Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hen biedt en de kaders die zijn op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies hebben vastgelegd.

Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college de raad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4

Artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht verplicht het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar zal op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats dient te vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Bor inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.

Ten eerste door voor te schrijven dat burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisaties. Het gaat dan in ieder geval om dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten en om financiën.

In paragraaf 4 van deze toelichting is de herkomst van de in dit artikel gehanteerde begrippen toegelicht.

Artikel 5

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling voor kwaliteitscriteria is opgenomen). Het strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt voor wat betreft de taken die in opdracht van de gemeente worden uitgevoerd en zoveel als mogelijk voor wat betreft de "thuis-taken". Het gaat immers om criteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die door het college zijn gesteld op grond van artikel 3 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Besluit omgevingsrecht op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter in rapportages gemotiveerd worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de

gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria 2.1 zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "*comply or explain*".

Artikel 6

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.