

Raadsvoorstel

GEMEENTEBESTUUR

Onderwerp Kwaliteitsverordening VTH Omgevingsrecht
raadsnummer 2019 40
collegevergadering 15 oktober 2019
d.d.
raadsvergadering 13 november 2019
d.d.
 fatale termijn 15 oktober 2019
Programma Leefbaar Venlo

Portefeuillehouder S. Peeters

team Bouwen en Milieu
registratienummer 1296560
steller P. Jacobs
doorkiesnummer +31 77 3596476
e-mail p.jacobs@venlo.nl
datum 10 oktober 2019
bijlage(n) 2
datum verzonden

Voorstel om te besluiten

Wij stellen u voor de Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vast te stellen.

Burgemeester en wethouders van Venlo
de secretaris

de burgemeester

Twan Beurskens

Antoin Scholten

Raadsvoorstel

Samenvatting (Verplicht, maximaal een half A4)

Op 14 april 2016 is de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (Wet VTH) in werking getreden. De wet is een aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van het omgevingsrecht te komen.

De wet stelt onder meer het vaststellen van een Kwaliteitsverordening VTH verplicht voor de taken die binnen een omgevingsdienst dienen te worden uitgevoerd. Dit worden de zogenaamde basistaken genoemd. Dit zijn de taken die op dit moment onder de Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD LN) vallen.

In verband met bovengenoemde verplichting ligt voor u de (concept) Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht. Venlo heeft de tekst van de modelverordening van IPO en VNG overgenomen. Deze (model) verordening dient door uw raad te worden vastgesteld.

De verordening borgt de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Op de basistaken zijn de Kwaliteitscriteria 2.1 (onverkort) van toepassing. Deze hebben betrekking op de deskundigheid en de beschikbaarheid van de organisatie die belast is met de uitvoering van de taken op het gebied van VTH.

Het uitgangspunt van de wetgever is dat uitvoering op minimaal het niveau van de kwaliteitscriteria ligt. Indien (nog) niet voldaan wordt aan dit minimale niveau dient de afwijking te worden vastgelegd. Dit kan in het uitvoeringsprogramma of beleidsplan. Hierbij dient altijd gestreefd te worden naar het minimale niveau.

'Comply or explain'

In artikel 5 van de Kwaliteitsverordening VTH is vastgelegd dat de kwaliteitscriteria 2.1 en volgende versies van toepassing zijn op vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het kan voorkomen dat de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast. Bijvoorbeeld voor een bepaalde deskundigheid, zoals cultuurhistorie. Als de criteria hiervoor nog niet worden toegepast, wil dat niet zeggen dat de kwaliteit per definitie te wensen overlaat. Er moet dan wel, op grond van het derde lid van artikel 5, worden gemotiveerd waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. Dit heet de "comply or explain-regel".

Uw raad zal jaarlijks ter verantwoording een rapportage ontvangen over de uitvoering van de taken in relatie tot de kwaliteitscriteria. Met de Kwaliteitsverordening VTH omgevingsrecht wordt invulling gegeven aan wettelijke eisen en landelijke en regionale bestuurlijke afspraken.

Bijlagen

Nr.	Naam	Datum
1.	Kwaliteitscriteria 2.1	
2.	Kwaliteitscriteria 2.2	..
		..

Raadsvoorstel - onderbouwing

Onderbouwing

Algemene toelichting

1. Wat is kernopgave (Wat is de belangrijkste opdracht voor de gemeenteraad?)

Op 14 april 2016 is de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in werking getreden. De wet is een aanpassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en regelt de randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van het omgevingsrecht te komen.

De wet stelt onder meer het vaststellen van een Kwaliteitsverordening VTH verplicht voor de taken die binnen een omgevingsdienst dienen te worden uitgevoerd. Dit worden de zogenaamde basistaken genoemd. Dit zijn de taken die op dit moment onder de Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord (RUD LN) vallen.

In verband met bovengenoemde verplichting ligt voor u de (concept) Kwaliteitsverordening vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht. Venlo heeft de tekst van de modelverordening van IPO en VNG is overgenomen. Deze (model) verordening dient door uw raad te worden vastgesteld. Met het vaststellen van de Kwaliteitsverordening Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht (hierna Kwaliteitsverordening kwaliteit VTH) wordt het leveren van professionele kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken dus geborgd.

2. Relatie met programma

Door het afhandelen van aanvragen van omgevingsvergunningen en meldingen (o.a. op grond van het Activiteitenbesluit), het houden van toezicht hierop en het handhaven, leveren we een bijdrage aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving. Met als resultaat een beter, veiliger, duurzamer en mooier Venlo. Dit past binnen het programma Leefbaar Venlo.

3. Wat is het beoogde maatschappelijke resultaat (Wat wilt u bereiken?)

Met de Kwaliteitsverordening VTH wordt invulling gegeven aan de wettelijke eisen en landelijke en regionale bestuurlijke afspraken.

Met deze verordening wordt een kwaliteitsimpuls gegeven aan de uitvoering van de VTH taken. De verbeterpunten zijn terug te brengen tot 3 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.

Door te voldoen aan de wettelijke criteria draagt Venlo bij aan betere uitvoering van de VTH taken en een onafhankelijke, professionele overheid.

4. Wat en waarom? (Waarom is dit voorstel nodig?)

Samen met het kabinet werken gemeenten en provincies aan het verbeteren van de uitvoering van het omgevingsrecht.

De Kwaliteitsverordening VTH bevordert de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken (verbeterpunt 1). Het uitgangspunt is een brede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van basistaken en thuishaken. De basistaken zijn de taken waartoe de wet verplicht om die uit

Raadsvoorstel - onderbouwing

te laten voeren door de omgevingsdienst en die in opdracht van ons college door de RUD Limburg-Noord worden verricht. De thuishaken zijn de taken die in beginsel door de gemeente zelf worden uitgevoerd, die wij "in eigen huis" verrichten.

5. **Afweging / argumentatie** (Welke politieke keuzevraagstukken dienen zich aan? Zijn er reële alternatieven? Welke belangenafweging moet daarbij door de raad worden gemaakt?)

De Kwaliteitsverordening kwaliteit VTH drukt het commitment uit van de raad aan kwaliteit. In de verordening wordt verwezen naar de Kwaliteitscriteria 2.1. c.q. 2.2. De criteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie (procescriteria) als de kwaliteit van de medewerkers.

Het Rijk wilde de kwaliteitscriteria vastleggen in wetgeving, de Wet VTH. De gemeenten zijn verzocht om via een nulmeting te beoordelen in hoeverre de organisatie voldoet aan de kwaliteitscriteria. Uit de resultaten van de nulmeting is gebleken dat slechts een enkele gemeente kon voldoen.

In het basistakenpakket dat verplicht bij de Omgevingsdienst RUD LN is belegd, zitten de meest kritische activiteiten. De omgevingsdienst is opgericht om juist dat soort taken op een hoog ambitieniveau te waarborgen. Het ligt dan ook in die lijn om binnen dit takenpakket geen concessies te doen aan de kwaliteit (de kwaliteitscriteria worden altijd nageleefd).

6. **Welke externe partners en adviesraden zijn erbij betrokken?**

De wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden.

Met het kabinet is afgesproken dat een landelijk kwaliteitsniveau moet worden gerealiseerd en behouden. De besluitvorming over de kwaliteit van de uitvoering vindt decentraal plaats door de desbetreffende bevoegde gezagen. Het resultaat van deze afspraak is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. een modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving heeft opgesteld, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld. De hierbij door de raad vast te stellen verordening volgt deze modelverordening.

7. **Financiële paragraaf**

Om te zorgen dat onze VTH medewerkers voldoende deskundig zijn en blijven op grond van de wettelijke kwaliteitscriteria VTH is hiertoe budget aangevraagd in de begroting 2020..

8. **Risicoparagraaf** (welke risico's spelen een rol bij de besluitvorming?)

Wel of geen risico	Wel of niet
Juridische aspecten en wettelijk kader	wel
Financiële risico's en aspecten	wel
Economische risico's	niet
Maatschappelijke risico's	niet
Exploitatie, realisatie, ontwikkeling, beheer, bouw- en planschade	niet
Afbreukrisico's en mogelijke contractschade (in relatie tot externe partners)	niet

Raadsvoorstel - onderbouwing

Overige strategische risico's

niet

Toelichting (Benoem de relevante, strategische risico's)

Juridische aspecten

De verplichting tot het vaststellen van een Kwaliteitsverordening VTH volgt uit artikel 5.4, eerste lid, onder b Wabo. Voor in ieder geval de basistaken geldt dat de gestelde regels uniform moeten zijn op het niveau van de omgevingsdienst (artikel 5.4, tweede lid Wabo). De ontwerptekst van de modelverordening is besproken in het Bestuurlijk overleg van de RUD Limburg-Noord op 15 oktober 2015 en hiermee is invulling gegeven aan de vereiste uniformiteit. Inmiddels hebben het merendeel van de gemeenten en de provincie de Kwaliteitsverordening VTH vastgesteld.

De Inspraakverordening Venlo 2010 kan buiten toepassing blijven, omdat de Verordening kwaliteit VTH geen directe gevolgen heeft voor burgers en er sprake is van uitvoering van hogere regelgeving waarbij geen of nauwelijks beleidsvrijheid bestaat voor de gemeente Venlo.

Na vaststelling zal de verordening worden gepubliceerd.

Financiële aspecten

Om te zorgen dat onze VTH medewerkers voldoende deskundig zijn en blijven op grond van de wettelijke kwaliteitscriteria VTH is in de begroting 2020 voorgesteld om hiervoor incidenteel middelen uit bestaande budgetten in te zetten. Verder kost de uitvoering van de verordening VTH vooral inzet van ambtelijke capaciteit, en moet het beleid geactualiseerd worden. Die ambtelijke capaciteit en het op orde brengen van het beleid, kan binnen het bestaande budget en met de bestaande capaciteit uitgevoerd worden.

9. Vervolprocedure voor de raad

Wij zullen u jaarlijks rapporteren over de uitvoering van de taken in relatie tot de kwaliteitscriteria.

Raadsbesluit

GEMEENTEBESTUUR

Onderwerp Kwaliteitsverordening VTH omgevingsrecht
raadsnummer 2019 40
raadsvergadering 13 november 2019
d.d.

team RSGBMI
steller P. Jacobs
doorkiesnummer +31 77 3596791
e-mail p.jacobs@venlo.nl
datum 10 oktober 2019

De raad van de gemeente Venlo;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders , registratienummer 1107496;

gelet op artikel 5.4, eerste lid, onder b, artikel 5.5 en artikel 5.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en artikel 149 van de Gemeentewet;

overwegende dat gemeenten, provincies en de omgevingsdiensten c.q. regionale uitvoeringsdiensten 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 de RUD Limburg-Noord door de deelnemende gemeenten en de provincie Limburg;

overwegende dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde Kwaliteitscriteria 2.1 c.q. 2.2. 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 Limburg;

besluit(en) vast te stellen:

de Kwaliteitsverordening vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht.

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;

Raadsbesluit

- 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 Venlo 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 bekendmaking.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Kwaliteitsverordening vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 13 november 2019.

De griffier

De voorzitter

Geert van Soest

Antoin Scholten

Raadsbesluit

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 visie van het kabinet over de verbetering staat beschreven in het kabinetsstandpunt (november 2008) waarin het kabinet reageert op de analyses en voorstellen van de commissie Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). 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. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handavingsstrategie voor bestuurs- en strafrecht. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de voorgestelde wijziging van de Wabo (Kamerstukken II 2014/15, 33 872, nr. 2).

Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door de VNG en het IPO nieuwe afspraken gemaakt met het kabinet. Het nieuwe wetsvoorstel 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. Afgesproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1. (en inmiddels 2.2). (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld. De Venlose verordening volgt de modelverordening, die 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 Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die het college "in eigen huis" verricht, de basistaken die krachtens de wet in opdracht van het college door omgevingsdiensten worden verricht en de plustaken, die het college naast de basistaken

Raadsbesluit

heeft belegd bij de omgevingsdienst. 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. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving zich daarvoor inzetten door samenwerking. Hier geldt dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. 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 en 2.2 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 Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijke organisatie(s) en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad, elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college 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 de Wabo en de Drank- en Horecawet, Bibob en andere bijzondere wetten.

4. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening

De Kwaliteitsverordening VTH vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt de 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet

Raadsbesluit

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 wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het Besluit omgevingsrecht (Bor), procedurele regels voor handhavingsbeleid 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. Deze regels gelden ook voor de vergunningverlening.

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, zie voor een toelichting het artikelsgewijs deel) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde 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, moet jaarlijks worden beoordeeld door burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne 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.

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 overeenkomstig 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 raad.
- Het college is, als bevoegd bestuursorgaan belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving, overeenkomstig 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 krachtens de organieke wetten de aan hun toekomende 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

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. De gemeenteraad en burgemeester en wethouders stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handhavingsplan. Wabo-diensten, bijvoorbeeld het aantal vergunningen, het aantal toezichtsacties, het aantal subsidies, voorlichtingen, etc.

Raadsbesluit

Lijst van onderwerpen door ervaringen uit pilots

- 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.

Bij de voorbereiding van de modelverordening is door het IPO en de VNG voortgebouwd op de ervaringen uit de pilots.

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. Inmiddels ligt er een actuele versie 2.2. 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 bijvoorbeeld 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, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1998, de, de Wet Natuurbescherming, de

Raadsbesluit

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 alom bekende 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 (2.2) beschikbaar zullen 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, zoals dat zal komen te luiden wanneer wetsvoorstel 33 872 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) tot wet is verheven.

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. De terminologie "uitvoering en handhaving" is overgenomen uit het wetsvoorstel en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht zoals dat op grond van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd. "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. Ingevolge de systematiek van het Besluit omgevingsrecht, is

Raadsbesluit

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.

Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften op te nemen over de te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor de bevoegde gezagen, die daarmee in de praktijk al ruime ervaring hebben.

Raadsbesluit

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). Artikel 5 strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. 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.

De verordening dient invulling te geven aan de zorgplicht voor de uitvoering van de activiteiten buiten het Basistakenpakket, oftewel de thuishaken. Het is aan iedere individuele organisatie om het ambitieniveau van deze thuishaken vast te leggen. Dit kan door ook op deze taken de kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing te verklaren of door aan te geven waarom het voor bepaalde activiteiten niet nodig is om aan de kwaliteitscriteria te voldoen. In de Modelverordening wordt dit genoemd “comply or explain” oftewel “pas toe of leg uit”. 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 wel gemotiveerd moeten 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.