College van burgemeester en wethouders

GOEDGEKEURD

Besluit

Vergadering van 18 januari 2022
Team Vergunningverlening en Handhaving

2022_BW_00027	Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022 - Besluitvormend

Zaaknummer: 301518
Portefeuillehouder: Laura Werger
Openbaar
Ja
Embargo
Nee

Samenstelling

Aanwezig:
mevrouw Annemieke Vermeulen, Burgemeester; mevrouw Eva Boswinkel, Wethouder; de heer Mathijs ten Broeke, Wethouder; mevrouw Annelies de Jonge, Wethouder ; mevrouw Laura Werger, Wethouder; mevrouw Monique Stouten, Gemeentesecretaris; mevrouw Anja de Rouw, Adjunct-secretaris

Besluit

Besluitpunt 1
Het college besluit de raad voor te stellen de bijgevoegde Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022 vast te stellen.

Motivering

Inleiding
De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) gemeente Zutphen 2017 regelt de gemeentelijke zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor zover het gaat om de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving van het omgevingsrecht. In de huidige regelgeving is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een verplichting opgenomen tot het vaststellen van een dergelijke verordening door de raad. Dat is in Zutphen in 2017 ook toegepast door toen een verordening vast te stellen. De Wabo gaat per 1 juli 2022 over in de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat wederom een verplichting voor de raad om een VTH-verordening vast te stellen. Er is geen overgangsrecht opgenomen, zodat een raadsbesluit nodig is. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen in de verordening. Er is alleen sprake van een aanpassing van de terminologie aan de Omgevingswet.
In de verordening zijn kwaliteitseisen opgenomen op basis waarvan de gemeente en de omgevingsdienst de taken op VTH-gebied uitvoeren. Die kwaliteitseisen zijn al eerder in samenspraak met het Rijk, de provincie en gemeenten vastgelegd.

Beoogd effect
De verordening bevat het commitment van het bestuur (dagelijks en algemeen) om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te laten plaatsvinden conform eerder vastgestelde kwaliteitscriteria.
Met het vaststellen van de VTH-verordening wordt voldaan aan een wettelijke verplichting.

Argumenten
Zie raadsvoorstel.

Kanttekeningen
Zie raadsvoorstel.

Communicatie / uitvoering
Zie raadsvoorstel.

Rapportage / evaluatie
Zie raadsvoorstel.

Financiën
Zie raadsvoorstel.

Risico's
Bij het niet vaststellen van een VTH-verordening kan de toezichthouder (de provincie) ons hierop wijzen.

Personele consequenties
n.v.t.

Programmadoelen
Programma 3. Duurzame leefomgeving

Toelichting programmadoelen
De verordening VTH (vergunningen, toezicht en handhaving) biedt een basis voor de gemeentelijke zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en met name de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving van het omgevingsrecht.

Bijlagen

1. Raadsvoorstel Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Zutphen 2022.pdf
2. 1. Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente zutphen 2022.pdf
3. 2. Was wordt lijst.pdf
4. 3. Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017.pdf

ONTWERP ***Invulinstructie***
RAADSVOORSTEL

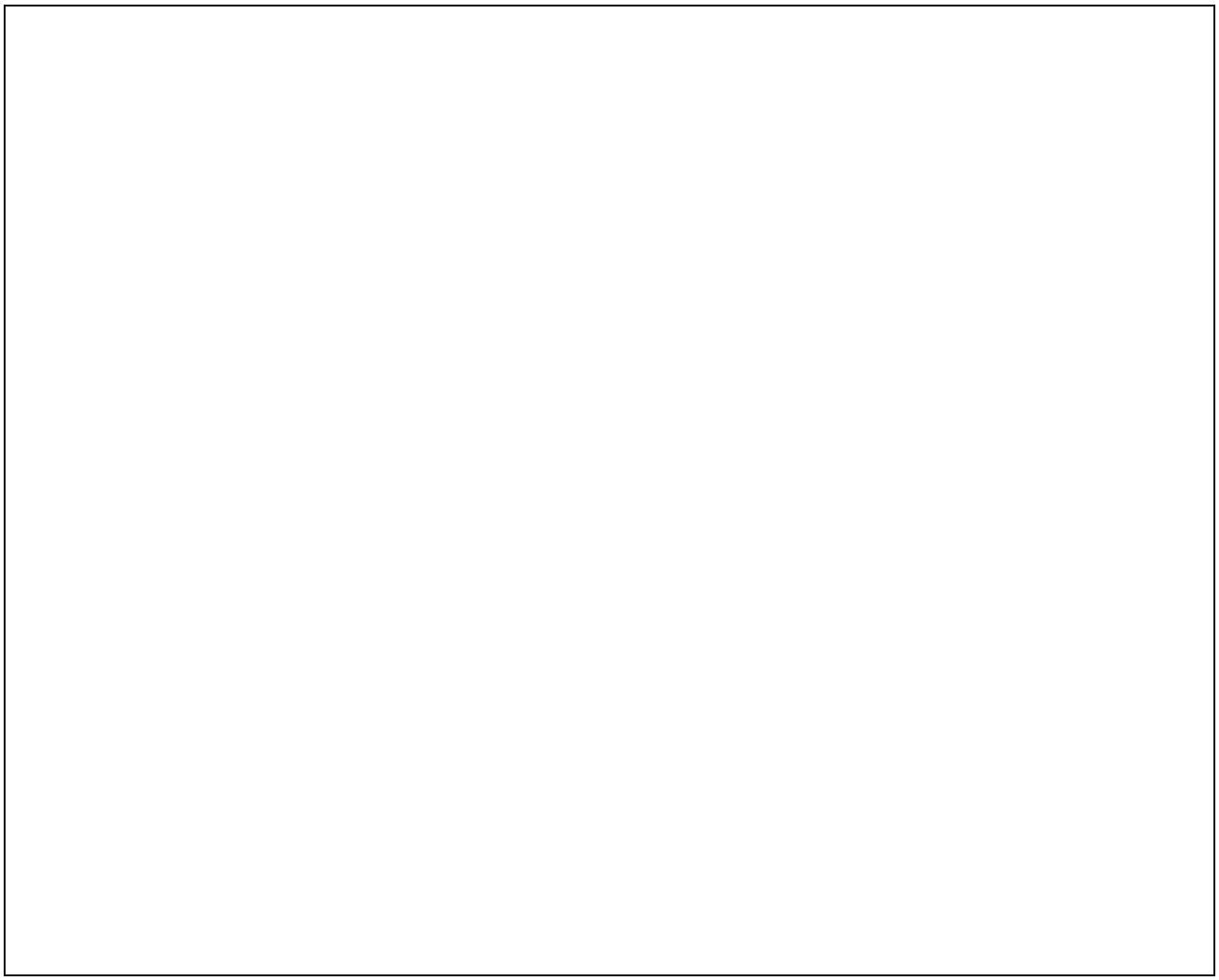
Griffienummer:

Onderwerp	Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022	
Programma	3. Duurzame leefomgeving	keuzelijst

Forum	technisch blok (hamerstuk)	
Portefeuillehouder	Laura Werger	
Inlichtingen bij	Ans Bandel	
	06-23878417	a.bandel@zutphen.nl

Soort bevoegdheid	☐ kaderstellend	☒ controlerend	☐ budgetrecht	☐ overig
Beleidsvrijheid	☒ geen	☐ beperkt	☐ ruim	
Programmabegrotingswijziging	☐ ja		☒ nee	

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor: de bijgevoegde Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022 vast te stellen



TOELICHTING

Inleiding

De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) gemeente Zutphen 2017 regelt de gemeentelijke zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor zover het gaat om de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving van het omgevingsrecht. In de huidige regelgeving is in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een verplichting opgenomen tot het vaststellen van een dergelijke verordening door de raad. Dat is in Zutphen in 2017 ook toegepast door toen een verordening vast te stellen. De Wabo gaat per 1 juli 2022 over in de Omgevingswet. De Omgevingswet bevat wederom een verplichting voor de raad om een VTH-verordening vast te stellen. Er is geen overgangsrecht opgenomen, zodat een raadsbesluit nodig is. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen in de verordening. Er is alleen sprake van een aanpassing van de terminologie aan de Omgevingswet.
In de verordening zijn kwaliteitseisen opgenomen op basis waarvan de gemeente en de omgevingsdienst de taken op VTH-gebied uitvoeren. Die kwaliteitseisen zijn al eerder in samenspraak met het Rijk, de provincie en gemeenten vastgelegd.

Beoogd effect

De verordening bevat het commitment van het bestuur (dagelijks en algemeen) om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving te laten plaatsvinden conform eerder vastgestelde kwaliteitscriteria.
Met het vaststellen van de VTH-verordening wordt voldaan aan een wettelijke verplichting.

Argumenten

1.1. *De Omgevingswet verplicht tot het vaststellen van een VTH-verordening.*
In de Omgevingswet is een verplichting opgenomen in artikel 18.23 dat de raad een VTH-verordening vaststelt. De Omgevingswet treedt op 1 juli 2022 in werking. Voor die datum is een raadsbesluit nodig, omdat er geen overgangsrecht over dit onderwerp is opgenomen.

1.2 De verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving.
In het verleden zijn door het Rijk, provincies en gemeenten kwaliteitscriteria opgesteld rondom de milieutaken die vervolgens bij de omgevingsdienst zijn belegd, maar ook voor de zogenaamde “BRIKS-taken” (bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen). Dit heeft in Zutphen geleid tot het vaststellen van een VTH-verordening in 2017. De provincie Gelderland heeft samen met de Achterhoekse gemeenten invulling gegeven aan de kwaliteitscriteria (fte's, opleidingseisen ambtenaren VTH), passend bij de grootte van de Achterhoekse gemeenten en complexiteit van de aanvragen bij die gemeenten. Die afspraken worden met het vaststellen van bijgevoegde verordening niet herzien. Er is hier geen sprake van een beleidswijziging, maar van een aanpassing van de verordening uit 2017 naar de Omgevingswet. De 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. Door jaarlijkse mededelingen over de uitvoering kan de raad zijn controlerende taak invulling geven.

Kanttekeningen

1.1 *Het niet vaststellen van de verordening betekent het niet voldoen aan een wettelijke taak zoals genoemd in artikel 18.23 van de Omgevingswet.*
Dit kan tot gevolg hebben dat de toezichthouder (de provincie) de gemeente hierop wijst.

Financiën

Het betreft een beleidsneutrale omzetting van huidige regelgeving. Dit heeft geen gevolgen voor budgetten of capaciteit.

Communicatie

De verordening wordt bij inwerkingtreding van de Omgevingswet gepubliceerd op www.overheid.nl.

Uitvoering

De raad krijgt jaarlijks mededelingen over de uitvoering van de taken VTH, zoals bijvoorbeeld een jaarlijkse evaluatie vanuit de Omgevingsdienst Achterhoek.

Evaluatie

Zie uitvoering.

Bijlagen

1 Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht Zutphen 2022
2 Was wordt lijst
3 Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017

Stukken die ter inzage liggen

ONTWERP

BESLUIT

Griffienummer:

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van met nummer ;

gelet op artikel(en) 18.20, derde lid en 18.23 eerste lid, onder b. van de Omgevingswet en 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

de bijgevoegde Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022 vast te stellen.

Aldus besloten in de openbare vergadering van
de raad van de gemeente Zutphen,
gehouden op:

De voorzitter, de griffier,

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over uitvoering en handhaving omgevingsrecht (Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022)

Ons kenmerk: 200631

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van datum met nummer zaaknummer;

gelet op artikel(en) 8.20, derde lid en 18.23 eerste lid, onder b. van de Omgevingswet en 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over uitvoering en handhaving omgevingsrecht (Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

a. betrokken wetten: de wet en de wetten, voor zover paragraaf 18.3.3. van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard;
b. college: het college van burgemeester en wethouders;
c. kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
d. raad: de gemeenteraad;
e. wet: de Omgevingswet.

Artikel 2 Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college:

a. voor wat betreft de taken die in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd, en
b. voor wat betreft de taken die niet in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd voor zover door het college nader bepaald.

Artikel 3 Betrokkenheid van de raad

De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het door het college gevoerde beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten.

Artikel 4 Kwaliteitsdoelen

1. Het college beoordeelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen gestelde doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie.
2. De doelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de betrokken wetten 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 door of in opdracht van het college zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doet het college jaarlijks mededeling aan de raad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doet het college daarvan gemotiveerd opgave.

Artikel 6 Intrekking oude regeling

De Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017, zoals vastgesteld bij besluit van 11 september 2017, wordt ingetrokken.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.

Artikel 8 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2022.

Aldus besloten in de openbare vergadering van

de raad van de gemeente Zutphen,

gehouden op: datum

De voorzitter, de griffier,

Toelichting

Algemene toelichting

Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van het college uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht.

Achtergrond en aanleiding

De grondslag van deze verordening was gelegen in de artikelen 5.4 en 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Sinds 2015 zijn de kwaliteitscriteria 2.1, en later per 1 juli 2019, kwaliteitscriteria 2.2, voor de uitvoering van de Wabo ontwikkeld en beschikbaar gesteld in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen. Het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering zijn de in landelijke samenwerking opgestelde kwaliteitscriteria 2.2, die op basis van technische en maatschappelijke ontwikkelingen met betrokken partijen in landelijke afstemming worden aangepast.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) vervalt de Wabo als grondslag voor de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017. De Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Ow als grondslag en moet om die reden opnieuw vastgesteld worden. Deze verordening volgt de Model Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht), die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door de VNG en het IPO is opgesteld.

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 uitvoerings- en handhavingstaken van het college op grond van de Ow, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuistaken, die het college “in eigen huis” verrichten, de basistaken die krachtens artikel 18.22 van de Ow in opdracht van college door omgevingsdiensten worden verricht. Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde "BRIKS-taken" (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen).

Deze verordening stelt regels die voor alle gemeenten en provincies gelijk zijn. In alle gevallen moet het college beleid voeren over de kwaliteit (zie ook artikel 3). Dit beleid komt tot uitdrukking in de uitvoerings- en handhavingsstrategie, bedoeld in artikel 13.5 van het Omgevingsbesluit. Deze verordening regelt 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 uitvoerings- en handhavingstaken betreft, in het licht van die doelen worden

beoordeeld. Tot slot regelt de verordening dat de raad, in het kader van het horizontale toezicht, een inhoudelijk debat heeft over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat het college voert.

Samenhang met andere domeinen

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 over fysieke veiligheid ook aan de orde kunnen komen in beoordelingen of rapportages op andere domeinen. Zoals bij de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Ow en de Alcoholwet, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en andere bijzondere wetten.

De uniforme regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld de taken op grond van artikel 18.22, tweede lid van de Ow geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Ow alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met andere bevoegde gezagen. De basis van de kwaliteitscriteria blijven ook hier de afspraken die in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) zijn gemaakt. De criteria voor de omgevingsdiensten met taken, bedoeld in artikel 18.22, tweede lid van de Ow, zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

Hoofdlijnen van de verordening

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken op het terrein van de Ow door het gemeentebestuur en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt commitment uit van de raad 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 uitvoering en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de Gemeentewet, de Provinciewet, de Ow, de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke

regelingen (hierna: Wgr). Bij ontwikkeling en bekendmaking van de kwaliteitscriteria worden deze kaders ook betrokken.

Van deze kaders is de Ow en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 13.5 en volgende van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de vergunningverlening door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat het college verplicht is tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daarvan, 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 het college en tot slot door de raad. Vertrekpunt zijn de actuele kwaliteitscriteria (waarvan de toepassing is verankerd in artikel 5, zie de toelichting aldaar) en andere standaarden en methoden die door het bevoegde gezag al veel worden gehanteerd. Deze zijn ontwikkeld en worden verder ontwikkeld met als doel de kwaliteit van uitvoerings- en handhavingstaken te waarborgen en te bevorderen.

Of deze kaders gerealiseerd zijn en hoe deze bijdragen aan de kwaliteit van de uitvoering- en handhavingstaken, moet jaarlijks worden beoordeeld door het college. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke organisatie. Het college beoordeelt dus "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 (artikel 4, tweede lid, onder a. tot en met c.). Daarnaast zijn ook andere doelen mogelijk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de veiligheid of de duurzaamheid (in de zin van natuur en een goede omgevingskwaliteit) met inbegrip van daarvoor geselecteerde indicatoren.

Uiteindelijk legt het college hierover verantwoording af aan de raad (horizontale verantwoording). De leden van de raad 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 raad hebben betrekking op de meerjarige hoofdlijnen van het

beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de omgevingsdiensten behoort. Daarbij zal ook het verband gelegd kunnen worden tussen de strategische plannen en visies over de hoofdlijnen van het omgevingsbeleid binnen de gemeente, zoals vastgelegd in de omgevingsvisie. De raad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door het college en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie de raad wil terugzien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de raad overgelaten aan het politieke debat.

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

- de organisaties werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria voor deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college die hierover verantwoording afleggen aan de raad;
- het college is, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit;
- de raad oefent horizontaal toezicht uit op het college en gebruikt, waar nodig, de - krachtens de organieke wetten aan hun toekomende mogelijkheden met het oog op de hoofdlijnen en de continuïteit van het beleid over de kwaliteit van de VTH, als belangrijk onderdeel van de zorg voor een veilige en gezonde leefomgeving.

Impact van deze verordening: meer dan regels alleen

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit van uitvoering en handhaving. Blijvende goede verrichtingen in dit kader vergen meer dan regels alleen. De kwaliteitscriteria zijn in dat kader in 2019 geactualiseerd naar een versie 2.2. Om de kwaliteitscriteria up-to-date te houden zullen deze 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.

Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage- en informatiestromen, op basis van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit en de organieke wetgeving (Gemeentewet, Provinciewet en Wgr). De verordening introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen, maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Een goede, tijdige en transparante uitvoering van de bestaande verplichtingen faciliteert ieders rol in de kwaliteitsketen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

In dit artikel zijn geen begrippen opgenomen die al zijn gedefinieerd in de Ow.

Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Ow zelf, en de Wm, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat paragraaf 18.3.3 van de Ow van overeenkomstige toepassing is. Dat de Wm van toepassing is, is bepaald in artikel 18.1a van de Wm. Op de uitvoering of handhaving van een geheel andere wet, zoals bijvoorbeeld de Alcoholwet, is deze verordening niet van toepassing (wat onverlet laat dat over overlappende onderwerpen elders wordt gerapporteerd, zie het algemeen deel van de toelichting).

Het begrip omgevingsdienst is niet apart gedefinieerd omdat hiervoor is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18.21 van de Ow.

Artikel 2 Reikwijdte

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” duidt op de uitvoerings- en handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.20 van de Ow. “Uitvoering en handhaving” betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Ow en van de Wm, voor zover dat in die wet is bepaald. Zie daarover de toelichting bij artikel 1. Ten tweede moet het gaan om de

uitvoering of handhaving door of in opdracht van het college. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door het college zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college). Uitvoering van de Ow of de Wm 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 Waterstaat of de minister van Economische Zaken en Klimaat, valt buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken door of in opdracht van het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3 Betrokkenheid van de raad

Dit artikel is van belang voor de rolverdeling tussen de raad en het college. Ingevolge de systematiek van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: het college. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de raad.

De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de raad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en toeziet op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de raad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door het college, vindt daarom plaats in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals omgevingsvisies, milieubeleidsplannen.

Artikel 3 richt zich tot de raad. Indirect is het artikel eveneens van belang voor het college, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de raad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de raad al over de mogelijkheden die de organieke wetgeving biedt en de kaders die op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies zijn 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 Wgr en de opdrachten aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

Artikel 4 Kwaliteitsdoelen

Afdelingen 13.2 en 13.2 van het Omgevingsbesluit verplichten het bevoegd gezag (lees: het college) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitoefening van de uitvoerings- en handhavingstaken. Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en handhavingsbeleid, waarover onderlinge afstemming plaats moet vinden tussen de bevoegde gezagen op het niveau van de omgevingsdienst. Welk beleid moet worden geformuleerd laat het Omgevingsbesluit 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 het college naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijkt 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 financiën.

Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven 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.

Artikel 5 Kwaliteitsborging

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.2 en de opvolgers daarvan. De kwaliteitscriteria worden door bevoegde gezagen in brede samenwerking opgesteld. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de deskundigheid van de uitvoerende en handhavende organisaties. De meest actuele versie van de kwaliteitscriteria worden door de VNG en het IPO (en andere organisaties) bekendgemaakt. Op het moment van

vaststellen van deze verordening is de meest actuele set (kwaliteitscriteria 2.2 van 1 juli 2019) te vinden op: https://vng.nl/sites/default/files/vth_wabo_kwaliteitscriteria_versie_2.2_2019_deel_b.pdf. Vanwege de verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria wordt dynamisch verwezen. Bij een volgende versie van de kwaliteitscriteria hoeft de verordening niet te worden aangepast.

Artikel 5 strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van uitvoerings- en handhavingstaken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Het gaat immers om kwaliteitscriteria waaraan zorgvuldig en met grote deskundigheid is gewerkt door de betrokken bevoegde gezagen. Van belang is dat deze kwaliteitscriteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen die het college heeft gesteld op grond van artikel 4 ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen is immers niet alleen afhankelijk van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria wordt daarom jaarlijks mededeling gedaan aan de raad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van afdelingen 13.2 en 13.3 van het Omgevingsbesluit op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de kwaliteitscriteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen overlaat. In dit geval moet echter wel gemotiveerd worden waarom de kwaliteitscriteria niet toegepast zijn, of konden worden, en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De kwaliteitscriteria zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor, op grond van het derde lid, geldt: pas toe of leg uit, “comply or explain”.

Artikel 6 Intrekking oude regeling

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Artikel 7 Inwerkingtreding

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Er is geen overgangsrecht nodig, gelet op de aard van de gestelde regels.

Artikel 8 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

Was/wordt lijst Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen

	2017	2022
Art 1 sub a	Betrokken wetten: Wabo	Betrokkenen wetten: Ow
Art 1 sub e	Wet: Wabo	Wet: Omgevingswet
Artikel 2		Ongewijzigd t.o.v. 2017
Artikel 3	De raad stelt de hoofdlijnen van het door het college gevoerde beleid vast	De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het door het college gevoerde beleid (beleid blijft ongewijzigd bij vaststelling van de verordening)
Artikel 4		Ongewijzigd t.o.v. 2017
Artikel 5		Ongewijzigd t.o.v. 2017
Artikel 6	Is hier in werkingtreding, is bij exemplaar van 2022 artikel 7	Intrekking van Verordening VTH 2017 vanwege vaststelling nieuwe verordening.
Artikel 7	Is hier citeertitel, is bij exemplaar van 2022 artikel 8	

Verordening van de raad van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017)

De raad van de gemeente Zutphen,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van [datum] met nummer [zaaknummer];

overwegende dat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten 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 Omgevingsdienst Achterhoek, door de deelnemende gemeenten en de provincie Gelderland;

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;

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

gehoord Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland;

b e s l u i t :

vast te stellen de:

Verordening van de raad van [datum] van de gemeente Zutphen houdende bepalingen over kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht (Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017)

Artikel 1 Begripsomschrijvingen

Deze verordening verstaat onder:

a. 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;

b. college: het college van burgemeester en wethouders;
c. kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde vigerende kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast;
d. raad: de gemeenteraad;
e. wet: de 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 het college:

a. voor wat betreft de taken die in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd, en
b. voor wat betreft de taken die niet in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd voor zover door het college nader bepaald.

Artikel 3 Betrokkenheid van de raad

De raad stelt de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor het gemeentebestuur vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving vast.

Artikel 4 Kwaliteitsdoelen

1. Het college beoordeelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de daarvoor door hem 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, als bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
    a. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
    b. de dienstverlening;
    c. de financiën.

Artikel 5 Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doet het college jaarlijks mededeling aan de raad.

3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doet het college daarvan gemotiveerd opgave.

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na de datum van bekendmaking.

Artikel 7 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Zutphen 2017.

Aldus besloten in de openbare vergadering van

de raad van de gemeente Zutphen,

gehouden op: [datum]

De voorzitter, de griffier,

Toelichting

ALGEMEEN

Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college 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 handhavingsstrategie 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. (een) modelverordening(en) zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld.

De hierbij door de raad 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 op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de

verordening vormen. Het gaat dan om thuistaken, die het college “in eigen huis” verricht, 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. 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 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 de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5).

Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college, 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 organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de raad, 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 bijvoorbeeld de Wabo en de Drank- en Horecawet, Bibob en andere bijzondere wetten.

De eensluidende regeling van de verordening betekent ook dat voor bijvoorbeeld Brzo geen specifieke, aanvullende eisen worden gesteld. Ook hier is het relevante kader breder dan de Wabo alleen en vindt taakuitoefening plaats in samenwerking met andere bevoegde gezagen. De basis van de kwaliteitscriteria blijven ook hier de afspraken die in het kader van het Programma Uitvoering met Ambitie (PUMA) zijn gemaakt. 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 (omgevings)diensten. De verordening drukt het commitment uit van de gemeenteraden 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 (Wm), de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). 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 het college verplicht is tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daaraan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover. Volgens het wetsvoorstel VTH gaan deze regels ook gelden voor de vergunningverlening. Het Bor wordt hiervoor gewijzigd.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst, door het college en tot slot door de raad. 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 het college. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke organisatie. Het college zal 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 raad (horizontale verantwoording). De leden van de raad 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 raad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de omgevingsdiensten behoort. 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 raad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door het college 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 raad 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 overeenkomstig de kwaliteitscriteria 2.1 met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan het college die hiervoor verantwoording aflegt aan de raad.
- Het college is, als bevoegde 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 raad 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

Binnen een systeem van kwaliteit in het omgevingsrecht kan onderscheid gemaakt worden tussen input-criteria, throughput-criteria, output-criteria en outcome-criteria. 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. De raad en het college stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handhavingsplan. Output-criteria zeggen iets over concrete prestaties die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren. In dit geval gaat het om aan de samenleving geleverde Wabo-diensten, bijvoorbeeld het aantal vergunningen, het aantal toezichtsacties, het aantal subsidies, voorlichtingen, etc. De throughput-criteria, ofwel procescriteria, beschrijft de processen die moeten leiden tot producten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Input-criteria gaan over middelen, mensen en tijd. Voor output-criteria en outcome-criteria zijn tot op heden nog geen concrete voorbeelden beschikbaar in tegenstelling tot throughput-criteria en input-criteria die in

kwaliteitscriteria 2.1 zijn beschreven. Het is aan elke organisatie zelf om output- en outcome-criteria te bepalen. Ervaringen uit pilots die in 2012 bij gemeenten zijn uitgevoerd hebben geleerd dat door een samenspel tussen bestuur en ambtenaren er breed gedragen resultaten kunnen ontstaan. In een aantal werksessies in 2010 met verschillende partijen en twee jaar later in bovengenoemde pilots bij gemeenten, zijn er wel onderwerpen bepaald waarop deze doelen het beste bepaald kunnen worden. Deze lijst onderwerpen is uiteraard niet limitatief, maar is een lijst waar men in bovengenoemde sessies op uit is gekomen:

- *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, 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 organisatie en omgevingsdiensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke overwegingen van de raad 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 Begripsomschrijvingen

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsomschrijving 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 Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Erfgoedwet, de Wet natuurbeschermingswet, 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 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 beschikbaar zullen worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Vanwege deze verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is in de begripsomschrijving 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 begripsomschrijving 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 Reikwijdte

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 bepaald in de Wabo en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht. “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 het college. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door het college 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 gedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3 Betrokkenheid van de raad

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

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 raad vooral vanuit

de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de raad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door het college, 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 raad. Indirect is het eveneens van belang voor het college, en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de raad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de raad 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 Kwaliteitsdoelen

Artikel 7.2, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht verplicht het bevoegd gezag (lees: het college) 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 het college naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijkt 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 de algemene toelichting is de herkomst van de in dit artikel gehanteerde begrippen toegelicht.

Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven 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.

Artikel 5 Kwaliteitsborging

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsomschrijving 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. 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 raad. 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 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 Inwerkingtreding

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

Artikel 7 Citeertitel

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.