De raad van de gemeente Ameland;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 17-10-2023

gelet op de artikelen 18.20, derde lid, en 18.23, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet en artikel 149 van de Gemeentewet;

besluit tot vaststelling van de navolgende “Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Ameland”;

Artikel 1. Definities
In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt onder betrokken wetten verstaan: Omgevingswet en Wet milieubeheer, voor zover paragraaf 18.3.3 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is verklaard.

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.

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad
De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het door burgemeester en wethouders gevoerde beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen gestelde doelen in de nota Uniform VTH-beleid Fryslân voor de basistaken, vastgesteld bij hun besluit van 26 januari 2021;
2. Nieuw te stellen kwaliteitsdoelen in de uitvoerings- en handhavingsstrategie voor de betrokken wetten dienen in ieder geval betrekking te hebben op:
   a. De dienstverlening.
      De uitvoering van VTH-taken bevordert de uniformiteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Ambtenaren van onze gemeente en de omgevingsdienst FUMO (Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing) die met de uitvoering van deze taken zijn belast beschikken over de benodigde opleiding, kennis en ervaring en houden deze actueel. Aan burgers/bedrijven kan duidelijkheid worden gegeven over het beleid en de regelgeving die op hen van toepassing is.
   b. De uitvoeringskwaliteit van diensten en producten.
      De inhoudelijk kwaliteit van VTH-producten wordt gevormd door een technisch-inhoudelijk en juridisch deel. Deze zijn onderling verweven. Bij de totstandkoming van VTH-producten wordt getoetst aan beleid en regelgeving zodat wordt bijgedragen aan omgevingsdoelen en voldaan wordt aan juridische uitgangspunten. De kwaliteit van de dienstverlening wordt (naast de kwalitatief inhoudelijke criteria) bepaald door het tijdig – op zijn minst binnen de daarvoor

geldende wettelijke termijnen – leveren van de diensten en producten. De kwaliteitscriteria Frysk Peil (vigerend) verplichten ons daartoe.

c. De financiën.
   De gemeente Ameland legt in de begroting de middelen vast die worden ingezet voor de uitvoering van VTH-taken. Het behouden en actueel houden van opleiding en kennis overeenkomstig de kwaliteitscriteria vereist continu aandacht en inzet van opleidingsmiddelen.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de actuele kwaliteitscriteria van toepassing die in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld zijn inzake de beschikbaarheid en de deskundigheid van organisaties die met de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten zijn belast.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de raad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 januari 2024 het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: “Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht”.
3. Gelijktijdig met de inwerkingtreding van deze verordening wordt de “Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht”, vastgesteld in de raad van 19 december 2016, ingetrokken.

Toelichting

Algemeen

Achtergrond en aanleiding

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. In 2015 kwamen de VNG en het IPO (Interprovinciaal Overleg) met een uniforme modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze uniforme modelverordening werd opgesteld omdat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich voor een gezamenlijke opgave gesteld zagen. De opgave was om in landelijk verband de kwaliteit van de uitvoering en handhaving te bevorderen, te borgen en te beoordelen bij de gedeelde zorg voor een gezonde en veilige fysieke leefomgeving (zie VNG ledenbrief Lbr. 15/055 van 7 juli 2015). De Verordening uitvoering en handhaving (omgevingsrecht) heeft de artikelen 18.20 en 18.23 van de Omgevingswet als grondslag en is om die reden opnieuw opgesteld. De hierbij door de gemeenteraad vast te stellen

verordening volgt deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijkluidend door VNG en 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 taken van het college van burgemeester en wethouders op grond van de Omgevingswet, 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 en de plustaken, die het college naast de basistaken heeft belegd bij de omgevingsdienst FUMO.

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.

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 bij de openbare orde en veiligheid binnen gemeenten, waar raakvlakken bestaan tussen bijvoorbeeld de Omgevingswet 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 Omgevingswet, zijn in Nederland hetzelfde. In afstemming met de andere bevoegde gezagen kunnen aanvullende afspraken gemaakt worden.

Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening
De verordening heeft als doel de kwaliteit van 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 FUMO 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.

De verordening verbindt 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 Omgevingswet, de Wet milieubeheer, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij ontwikkeling en bekendmaking van de kwaliteitscriteria worden deze kaders ook betrokken.

Van deze kaders is de Omgevingswet en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 13.5 e.v. van het Omgevingsbesluit procedurele regels voor het uitvoerings- en handhavingsbeleid en de vergunningverlening door het bevoegd gezag. Dit houdt in dat burgemeester en wethouders verplicht zijn tot het stellen van doelen, het identificeren van activiteiten ter uitvoering daarvan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, het monitoren en het rapporteren daarover.
Uiteindelijk zal het college hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De leden van de gemeenteraad vormen immers ook een eigen oordeel "of het goed gaat” in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving. De politiek-bestuurlijke overwegingen van de leden van de gemeenteraad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid. 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 omgevingsvisie. De gemeenteraad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie zij terug willen zien in de verantwoordingsrapportages van het college. In die zin worden de kaders voor de beoordeling van de gemeenteraad overgelaten aan het politieke debat over kwaliteit.

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

1. De organisaties werken overeenkomstig de actuele kwaliteitscriteria met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid, en leggen rekenschap af aan burgemeester en wethouders die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden.
2. Burgemeester en wethouders zijn, als bevoegd bestuursorgaan, belast met het stellen van beleidsdoelen voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken overeenkomstig de procesregels van het Omgevingsbesluit.
3. De raad oefent horizontaal toezicht uit op burgemeester en wethouders en gebruikt, waar nodig, de krachtens de Gemeentewet aan haar toekomende mogelijkheden.

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, en dus ook de Friese Kwaliteitscriteria F1, na verloop van tijd, gelet op wijzigingen in de omringende wetgeving en met het oog op de brede reikwijdte die ze krijgen met deze verordening, een levend instrument blijven. Dat betekent dat ze op termijn in brede samenwerking met andere gemeenten en provincies en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt. Dat geldt ook voor andere goede praktijken die de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bevorderen maar die niet door middel van regels kunnen worden uitgevoerd, zoals collegiale toetsing over grenzen van organisaties heen.

Interbestuurlijke regeldruk, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid
Deze verordening beoogt zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande rapportage en informatiestromen. 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. Definities

In dit artikel zijn geen begrippen opgenomen die al zijn gedefinieerd in de Omgevingswet. Als *betrokken wetten* worden aangemerkt de Omgevingswet zelf, en de Wet milieubeheer, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat paragraaf 18.3.3 van de Omgevingswet van overeenkomstige toepassing is. Dat de Wet milieubeheer van toepassing is, is bepaald in artikel 18.1a van de Wet milieubeheer. 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 (FUMO) is niet apart gedefinieerd omdat hiervoor is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 18.21 van de Omgevingswet.

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 Omgevingswet en van de Wet milieubeheer, 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 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 burgemeester en wethouders door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege burgemeester en wethouders). Uitvoering van de Omgevingswet of de Wet milieubeheer door andere bevoegde gezagen, zoals de gemeentebesturen of andere provinciebesturen 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 burgemeester en wethouders. 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: burgemeester en wethouders. 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 zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.
Het horizontale toezicht door de raad 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 omgevingsvisies.

Artikel 3 richt zich tot de raad. Indirect is het artikel eveneens van belang voor burgemeester en wethouders, 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 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 burgemeester en wethouders de raad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stellen. 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
Afdelingen 13.2 en 13.2 van het Omgevingsbesluit verplichten het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) 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 dient te 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 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 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). 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 door burgemeester en wethouders zijn gesteld op grond van artikel 4 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 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 zal overlaten. In dit geval zal

echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de kwaliteitscriteria niet toegepast zijn, of konden worden, en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd.

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Overgangsrecht is niet nodig gelet op de aard van de gestelde regels.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 27 november 2023.

De voorzitter, De griffier,