Heerlen

Verordening

Datum:
21 december 2022

Vastgesteld door:
Gemeenteraad van Heerlen

VERORDENING UITVOERING EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT GEMEENTE HEERLEN

De raad van de gemeente Heerlen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 15 november 2022;

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

gezien het advies van de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling en Leefomgeving d.d. 7 december 2022;

besluit vast te stellen de Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Heerlen:

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.

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 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 basistaken

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in opdracht van burgemeester en wethouders betreffende de basistaken 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 het tijdstip waarop de Omgevingswet in werking treedt.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Heerlen.

Aldus besloten tijdens de openbare vergadering van de gemeenteraad van de gemeente Heerlen van 21 december 2022.

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer drs. R. Wever

Toelichting

Algemeen
Deze verordening regelt de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht door en in opdracht van burgemeester en wethouders.
De verordening stelt kwaliteitseisen aan de basistaken die in opdracht van het college door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg worden uitgevoerd.

Achtergrond en aanleiding
Enkele jaren geleden kwamen de VNG en het IPO met een uniforme modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht. Deze is opgesteld omdat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten die in hun opdracht werken, zich voor een gezamenlijke opgave gesteld zagen. Deze 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). Sindsdien zijn de kwaliteitscriteria 2.1, en later per 1 juli 2019, kwaliteits-criteria 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 zullen worden aangepast.

De Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht heeft artikel 18.20 en 18.23 van de Omgevingswet als grondslag. Deze verplichten de gemeente om bij verordening regels te stellen ten aanzien van de kwaliteit van het basistakenpakket dat in opdracht van de gemeente wordt uitgevoerd door de omgevingsdienst, in casu de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg. Gelet op de wettelijke verplichting uit de Omgevingswet, die ook nu al geldt op basis van de Wabo, dient de verordening te worden vastgesteld.

Reikwijdte: een minimale wettelijke variant
In de modelverordening van de VNG zijn de kwaliteitscriteria van toepassing verklaard op alle VTH-taken (zowel de basistaken die door de omgevingsdienst worden uitgevoerd als de overige taken van de gemeente op het gebied van uitvoering en handhaving). De hierbij door de gemeenteraad vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, met uitzondering van de passage waarbij de kwaliteitscriteria ook van toepassing worden verklaard voor de overige taken (de zogenoemde “thuistaken”). Het voorstel is om de verordening vast te stellen ten behoeve van de basistaken en de kwaliteit van de uitvoering van de overige taken vast te leggen in een beleidsplan. Dit is in overeenstemming met de wettelijke verplichting en de in de regio reeds vastgestelde verordeningen.

De eisen die de verordening stelt aan de in opdracht van het gemeentebestuur handelende omgevingsdienst, berusten op het vertrekpunt van de kwaliteitscriteria 2.2, waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen. Omgevingsdiensten zijn opgericht om de uitvoering van de basistaken op een hoog ambitieniveau te waarborgen. Het ligt dan ook in die lijn om binnen dit basistakenpakket geen concessies te doen aan de kwaliteit. De basistaken die zijn belegd bij de omgevingsdienst dienen te worden uitgevoerd conform de geldende kwaliteitscriteria. Dit uitgangspunt volgt tevens uit het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) Regio Zuid-Limburg, dat begin dit jaar is vastgesteld door de Zuid-Limburgse gemeenten.

Het ambitieniveau voor de overige taken is maatwerk. Het is aan iedere individuele organisatie om het ambitieniveau van deze taken vast te leggen in een beleidsplan. Gemeenten kunnen er voor kiezen om via hun beleidsplan de kwaliteitscriteria op alle taken onverkort van toepassing te verklaren of hiervan voor sommige taken gemotiveerd af te wijken. Het kwaliteitsaspect zal worden betrokken in het (nog op te stellen) nieuwe VTH-beleid.

In alle gevallen zal het college beleid moeten voeren over de kwaliteit.
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 die strategie ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de omgevingsdienst, 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 horizontaal toezicht inhoudelijk debat voert 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 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.

Hoofdlijnen van de verordening
De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingstaken op het terrein van de Omgevingswet door het college en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdienst.
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 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 uitvoerings-organisatie, het monitoren en het rapporteren daarover.
In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit door de omgevingsdienst door burgemeester en wethouders en tot slot door de raad. Vertrekpunt zijn de actuele kwaliteits-criteria 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 burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdienst. 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.

Uiteindelijk zullen burgemeester en wethouders 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 raad zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeur van de dienst 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 zal worden vastgelegd in de omgevingsvisie. De raad oefent invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan zoals bijvoorbeeld welke informatie de raad wil terugzien in de verantwoordingsrapportages van burgemeester en wethouders. 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 omgevingsdienst werkt overeenkomstig de actuele kwaliteits-criteria met betrekking tot deskundigheid en beschikbaarheid en

legt rekenschap af aan burgemeester en wethouders, die hiervoor verantwoording afleggen aan de raad.
- 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.
- De raad oefent horizontaal toezicht uit op burgemeester en wethouders en gebruikt, waar nodig, de -krachtens de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen- 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 uitvoering en handhaving door de omgevingsdienst. Blijvend 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 afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit en de organieke wetgeving (Gemeentewet en Wet gemeenschappelijke regelingen). 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.

Artikelsgewijs
Enkel die bepalingen die verdere toelichting behoeven, worden hieronder nader toegelicht.

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 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. Het moet 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 Omgevingswet. "Uitvoering en handhaving" betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat wil zeggen alle taken tot uitvoering of handhaving van de Omgevingswet en de Wet milieubeheer, voor zover dat in die wet is bepaald. 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 in opdracht van door burgemeester en wethouders zelf of in opdracht van burgemeester en wethouders door de omgevingsdienst. Uitvoering van de Omgevingswet of de Wet milieubeheer 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 in opdracht van het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering van basistaken door de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg.

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 afdeling 13.2 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 afdeling 13.2 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 de omgevingsvisie.
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 meerjaren-programmering 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 omgevingsdienst voldoende gewaarborgd.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

Afdeling 13.2 van het Omgevingsbesluit verplicht 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 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. In dit kader verwijzen wij tevens naar het Uniform uitvoerings- en handhavingsbeleid (basistaken) regio Zuid-Limburg, dat begin dit jaar is vastgesteld.

Artikel 5. Kwaliteitsborging basistaken

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.2 en de mogelijke 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 door de in opdracht werkende omgevingsdienst. 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 raad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van afdeling 13.2 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. 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. Inwerkingtreding en citeertitel
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Overgangsrecht is niet nodig gelet op de aard van de gestelde regels.

Formulier algemene informatie

Auteur:
J. Snoeijer

Afdeling:
Team Bouw- en milieutoezicht en bodem

Vastgesteld door:	Gemeenteraad van Heerlen
Officiële naam van de verordening:	Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Heerlen
Citeertitel van de verordening:	Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Heerlen
Publiceertitel	Verordening uitvoering en handhaving omgevingsrecht gemeente Heerlen
Onderwerp van de verordening:	Kwaliteit uitvoering basistaken uitvoering en handhaving
Wettelijke grondslag:	Artikel 18.20 Omgevingswet Artikel 18.23 lid 1 aanhef en onder a Omgevingswet Artikel 149 van de Gemeentewet
Afdelingscode:	Gemeente Heerlen
Registratienummer van de verordening:	
Registratienummer collegevoorstel:	BWV-22002011
Beleidsonderwerp	Bestuur

Datum inwerkingtreding:	Datum inwerkingtreding Omgevingswet
Datum terugwerkende kracht (t/m) (indien van toepassing	Nee
Datum besluit/ondertekening:	21 december 2022
Geldig voor bepaalde duur: (ja/nee)	Nee
Algemeen verbindend voorschrift?	Ja

De verordening treedt in de plaats van:	Nvt
Registratienummer vorige verordening:	Nvt

Onderstaande gegevens niet zelf invullen.

Datum besluit intrekking:	
Datum publikatie intrekking:	
Datum inwerkingtreding intrekking	