Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Almelo 2017

De Raad van de Gemeente Almelo;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders

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

gehoord het college van gedeputeerde staten;

besluit:

vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Almelo 2017.

Paragraaf 1: Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen
In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

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

Artikel 2. Reikwijdte
Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

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

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

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

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Het college van burgemeester en wethouders stelt de kwaliteitscriteria voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving vast, alsmede de daaruit voortvloeiende uitvoeringskaders.
2. Op de uitvoering en handhaving van de basistaken door of in opdracht van het college van burgemeester en wethouders zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
3. Behoudens hetgeen in lid 2 is bepaald gelden bij de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van het college van burgemeester en wethouders de kwaliteitscriteria als een referentie.
4. Over de uitvoering en handhaving van de basistaken in relatie tot de kwaliteitscriteria en van de betrokken wetten doet het college van burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
5. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doet het college van burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3: Slotbepalingen

Artikel 6 Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de dag na bekendmaking.

Artikel 7 Citeertitel

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

Gedaan ter openbare vergadering van 6 juni 2017.

de griffier, **de burgemeester,**



drs. C.M. Steenbergen **A.J. Gerritsen**

TOELICHTING

ALGEMEEN

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

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 in 2016 gewijzigde Wabo.

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 zal opstellen, die door alle gemeenteraden en provinciale staten kan worden vastgesteld. Dat model is opgesteld en aan betrokkenen beschikbaar gesteld.

Reikwijdte

Deze verordening gaat uit van een brede verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle taken van het college van burgemeester en wethouders op grond van de Wabo en de betrokken wetten onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuistaken, die het college "in eigen huis" verricht, en de taken die krachtens de wet in opdracht van het college door omgevingsdiensten worden verricht.
Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het college van burgemeester en wethouders, als Wabo-bevoegd gezag, op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit beleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de gemeentelijke organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat kan voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.

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 de commitment uit van de gemeenteraad aan kwaliteit. De verordening verbindt daarmee inhoudelijke ambities voor kwaliteit aan bestaande, deels in ontwikkeling zijnde, andere kaders die door procedurele of inhoudelijke normering van vergunningverlening, toezicht en handhaving bijdragen aan deze kwaliteit. 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. In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit. Vertrekpunt voor de basistaken zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5) 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 van burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne gemeentelijke organisatie.
Het college van burgemeester en wethouders 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. Het college zal hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De gemeenteraad kan daarmee ook een eigen oordeel vormen "of het goed gaat" in het licht van de kwaliteit van de leefomgeving.

Doelen voor kwaliteit
Het gaat hierbij om het volgende:
- 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.

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 belang dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdraagt 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 spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1
In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Wabo.
De basistaken hebben vooral betrekking op vergunningverlening, toezicht en handhaving bij specifieke categorieën milieu-inrichtingen, die in de zogeheten 'package deal' tussen Rijk, IPO en VNG zijn toegewezen aan de omgevingsdiensten.
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. De wetten waarom het krachtens artikel 5.1 Wabo om kan gaan zijn: de Flora- en faunawet, de Kernenergiewet, de Monumentenwet 1988 (voor zover van kracht overeenkomstig artikel 9.1 van de Erfgoedwet), de Natuurbeschermingswet 1998, de Ontgrondingenwet, de Wet bescherming Antarctica, de Wet bodembescherming, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Waterwet en de Woningwet.
Een belangrijk begrip in deze verordening is kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans – de kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking

door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar gesteld voor de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving, op het gebied van de beschikbaarheid en de deskundigheid van de daarmee belaste organisaties. Deze liggen aan de basis van het VTH-stelsel. Het ligt in de rede dat van deze kwaliteitscriteria in de loop van de jaren verbeterde en geactualiseerde versies beschikbaar zullen worden gemaakt om de versie 2.1 op te volgen. Vanwege deze verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is in de begripsbepaling een dynamische verwijzing opgenomen, zodat bij de ontwikkeling en beschikbaarstelling van een volgende versie van de kwaliteitscriteria niet tot aanpassing van de verordening hoeft te worden overgegaan. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening liggen de kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.
Verder is in artikel 5 opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders de kwaliteitscriteria vaststellen, zodat aan de kwaliteitscriteria niet slechts een verwijzing, maar ook een formeel besluit ten grondslag ligt.
Het begrip omgevingsdienst is gedefinieerd in artikel 1.1 en 5.3 van de Wabo.

Artikel 2
De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie "uitvoering en handhaving" is overgenomen uit de wet VTH 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. 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 het college van burgemeester en wethouders zelf of, in opdracht van het college door een omgevingsdienst of een private partij (maar vanwege het college).
Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, zoals het provinciebestuur en andere gemeentebesturen die hun verordeningen op basis van hetzelfde model vaststellen, het waterschapsbestuur of de Minister van Infrastructuur en Milieu of de Minister van Economische Zaken, valt buiten het bereik van deze verordening. De uitvoering en handhaving van de Wet bescherming Antarctica of de Kernenergiewet wordt bijvoorbeeld niet door de besturen van gemeenten of provincies uitgeoefend en valt dus buiten deze verordening. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor de Waterwet voor zover die door het Rijk of door waterschappen wordt uitgevoerd. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken door of in opdracht van het bevoegd gezag wordt gedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten (omgevingsdiensten).

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. 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 van burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.
Die kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Besluit omgevingsrecht, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.
Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door het college burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving.
Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor het college van burgemeester en wethouders en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden.

Artikel 4
Artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht verplicht het bevoegd gezag (lees: burgemeester en wethouders) om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De grondslag van deze bepaling (art. 5.3 Wabo) zag voorheen op een doelmatige en programmatische handhaving, maar geldt inmiddels ook 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 Besluit omgevingsrecht 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 van burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving kijken in het licht van het geformuleerde (regionale) beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat er daarbij telkens om die doelen te zien, niet vanuit elke mogelijke factor die daaraan kan bijdragen, maar vanuit het perspectief van de prestaties en kwaliteit van de uitvoering van de eigen organisaties. Het gaat dan in ieder geval om dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten en diensten en om financiën.

Artikel 5
Dit artikel geeft een verankering van criteria voor kwaliteit. Het strekt ertoe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken in de praktijk gebruik gemaakt wordt. Van belang is dat deze criteria relevante input leveren voor de kwaliteit. Dat geeft vanzelfsprekend geen garantie dat de doelen, die door het college zijn gesteld op grond van

artikel 3, ook zonder meer in alle gevallen worden gehaald. Het bereiken van deze doelen zal immers niet alleen afhankelijk zijn van de goede verrichtingen van de uitvoerende organisaties. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Besluit omgevingsrecht op te stellen documenten.
Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter 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 en hun opvolgers zijn voor het basistakenpakket derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "comply or explain".
Om een deugdelijke en kenbare juridische basis te leggen voor de vaststelling van (gewijzigde) kwaliteitscriteria, is het wenselijk om de kwaliteitscriteria in deze verordening te borgen. Vanwege de gewenste flexibiliteit van dit instrumentarium, en de wijze waarop het invulling geeft aan de kwaliteit van de uit te voeren taken, is er in afwijking van de modelverordening voor gekozen het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid te geven de set van kwaliteitscriteria vast te stellen.
De kwaliteitscriteria zien op de uitvoeringstaken. Omdat er ook nog uitvoeringskaders uit de kwaliteitscriteria kunnen voortvloeien, is er in afwijking van de landelijke modelverordening voor gekozen dat het college van burgemeester en wethouders de mogelijkheid te geven uitvoeringskaders vast te stellen. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan werkstandaarden.
De leden 2 en 3 leggen de relatie tussen de uit te voeren taken en de kwaliteitscriteria. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de basistaken en de overige taken. De basistaken zijn de taken die in ieder geval in het verband van een omgevingsdienst worden uitgevoerd. Voor de overige taken geldt lid 3 van het artikel. Het betreft hier een grote hoeveelheid taken, die onze gemeente in meerdere of mindere mate worden uitgevoerd. Een strikte uitvoering van de criteria kan daar ondoelmatig zijn. Dan zou bijvoorbeeld structurele formatie moeten worden vrijgemaakt voor taken die slechts incidenteel om capaciteit vragen of zouden voor een taak meerdere medewerkers gekwalificeerd moeten zijn terwijl dit naar mening van de gemeente ook door een enkele medewerker kan worden uitgevoerd. Daarom is vastgelegd dat de kwaliteitscriteria hier als een referentie dienen.

Artikel 6
Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. Het is, gelet op de aard van de gestelde regels, niet nodig om deze verordening in overgangsrecht te voorzien.