

Advies 'Kwaliteitsverordening'

Aan	Bestuur RUD IJsselland
Kopie	
Van	Werkgroep 'Kwaliteitsverordening'
Datum	6 juni 2016
Onderwerp	'Verordening Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht'

Samenvatting

Op grond van de gewijzigde Wet algemene bepalingen omgevingswet, dienen ter borging van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving bij verordening regels te worden gesteld. Voor het basistakenpakket dienen deze regels in een verordening te worden vastgesteld, voor overige taken geldt een zorgplicht en mag de uitvoering in een verordening, maar ook in beleidsplannen. De VNG en IPO hebben, in samenspraak met medewerkers van gemeenten en provincies, ervoor gekozen een brede modelverordening op te stellen, die het volle takenpakket dekt. De verordening neemt de landelijke set kwaliteitscriteria als uitgangspunt, waarbij een 'comply or explain' geldt. Uitgangspunt is de landelijke set, afwijken kan als hiervoor een goede onderbouwing bestaat. Voor het basistakenpakket kan afwijken in principe niet. Slechts een incidentele afwijking die de kwaliteit van het toezicht en de uitvoering niet aantast is mogelijk. Voor de overige taken biedt de 'explain' meer ruimte, al kunnen de uitgangspunten van de landelijke set criteria niet worden verlaten. Incidentele afwijkingen dienen een plek te krijgen in het jaarverslag, structurele afwijkingen kunnen in het jaarprogramma of (voor langere tijd) in een beleidsplan worden toegelicht.

Op grond van het Besluit omgevingsrecht moeten in het beleidsplan doelen worden gesteld. In de verordening, die binnen het werkgebied van een omgevingsdienst uniform dient te zijn, worden onderwerpen/thema's benoemt waarvoor in ieder geval doelen worden gesteld. In de modelverordening zijn drie thema's benoemd (Dienstverlening, Uitvoeringskwaliteit en Financiën). Omdat deze thema's verder verwerkt moeten worden in de lokale beleidsplannen en hiervoor afstemming nodig is, lijkt het logisch aan te sluiten bij deze thema's. De verordening dient lokaal te worden vastgesteld door respectievelijk de gemeenteraad en gedeputeerde staten. In de wet is voorgeschreven dat de regels uniform dienen te zijn binnen een omgevingsdienst. Lokale afwijkingen in de verordening zijn dus niet mogelijk.

Advies

Wij adviseren u de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht via uw college aan respectievelijk uw gemeenteraad/provinciale staten voor te leggen ter vaststelling conform de modelverordening, met dien verstande dat de volgende thema's in artikel 4, tweede lid, worden benoemd:

- de dienstverlening;
- de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
- de financiën.

Daarnaast adviseren wij een regionale werkgroep, met van elke partner een deelnemer en een medewerker van de RUD, op te richten om de uit voornoemde thema's voortvloeiende doelen af te stemmen.

Toelichting

1. Aanleiding

In navolging op de packagedeal is vanuit het 'Programma Uitvoering met Ambitie' (hierna: PUmA) een landelijke set kwaliteitscriteria opgesteld, in een samenwerking tussen de VNG, het IPO en het Rijk. Het resultaat was de set Kwaliteitscriteria 2.0 van 3 december 2009. Na eerste ervaringen is de set geëvalueerd en aangepast, zonder in te leveren op het ambitieniveau. De wijzigingen zijn vastgesteld in het Bestuurlijk overleg van de PUmA, op 28 juni 2012 en verwerkt in de Kwaliteitscriteria 2.1. Het facultatief werken conform de kwaliteitscriteria zou niet bijdragen aan de gewenste kwaliteitsontwikkeling. Daarom is voorgesteld op het wettelijk voorschrijven van het werken conform de criteria, waarbij de Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (hierna: Wet VTH) de grondslag zou bieden voor een Algemene maatregel van bestuur, waarin de kwaliteitscriteria zouden worden vervat. Na een lobby van de VNG en IPO, die een aantasting van de lokale autonomie vreesden, is gekozen voor een andere insteek. De Wet VTH geeft de grondslag voor het borgen van kwaliteit, op basis van een verordening waar het gaat om de basistaken en schrijft een zorgplicht voor, als het om de overige taken gaat. De VNG en IPO hebben, in samenwerking met medewerkers van provincies, gemeenten en andere specialisten, een Modelverordening opgesteld.

2. Opzet

Het vaststellen van een verordening is een bevoegdheid van de gemeenteraad of provinciale staten. In verband met de verplichte afstemming en uniformering tussen de partners binnen een Omgevingsdienst is in IJsselland gekozen voor een integrale aanpak, met gebruikmaking van het reeds bestaande netwerk. Een werkgroep bestaande uit medewerkers van gemeenten en provincie en de medewerker kwaliteit van de RUD, heeft onderzoek gedaan naar de verplichtingen, flexibiliteit en kaders, hetgeen heeft geleid tot onderhavig advies.

3. De wet

Op 14 april 2016 is de Wet VTH in werking getreden. Met de inwerkingtreding zijn een aantal artikelen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) gewijzigd. Naast een verplichting tot het instellen van een Omgevingsdienst voor ten minste de basistaken, kent de wet in artikel 5.4, eerste lid, een verplichting tot het bij verordening stellen van regels over de uitvoering van die taken. Op grond van het tweede lid dragen Gedeputeerde Staten (hierna: GS) en burgemeester en wethouders er zorg voor dat de regels voor de taken uniform zijn op het niveau van een omgevingsdienst. Voor alle overige taken schrijft artikel 5.5 Wabo een zorgplicht voor, ter uitvoering waarvan provinciale staten (hierna: ps) en de gemeenteraad regels kunnen stellen. Voor de basistaken geldt dus een verplichte uniforme verordening, terwijl voor de overige taken een zorgplicht geldt, waarbij regels kunnen worden gesteld.

4. De modelverordening

4.1 Opzet

De VNG en IPO hebben, in samenwerking met medewerkers van provincie en gemeenten, een modelverordening opgesteld. De modelverordening dekt niet slechts de basistaken, maar zorgt ook voor een concrete invulling van regels ter vervulling van de zorgplicht voor de andere taken. Feitelijk ontzorgt de modelverordening provinciale staten en de gemeenteraad bij het lokaal invullen van de zorgplicht. Overweging daarbij is geweest dat de verordening en borging van kwaliteit na twee jaar wordt geëvalueerd en, indien niet vastgesteld of zorgvuldig uitgevoerd, regels met betrekking tot de uitvoering van taken alsnog bij Amvb (en dus landelijk) worden vastgesteld.

4.2 Inhoud

De verordening bestaat uit zes artikelen, waarvan het eerste artikel een aantal begripsbepalingen omschrijft, het tweede artikel de reikwijdte van de verordening bepaald en het zesde artikel de inwerkingtreding. De artikelen 3 tot en met 5 zien op de daadwerkelijke borging van kwaliteit.

4.2.1 Artikel 3

In artikel 3 wordt hoofdzakelijk de rolverdeling tussen PS, GS, gemeenteraad en burgemeester en wethouders geregeld. De gemeenteraad en provinciale staten ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door respectievelijk burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten. Het horizontaal toezicht.

4.2.2 Artikel 4

Op grond van artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht stelt het bestuursorgaan uitvoerings- en handavingsbeleid vast, met daarin aan zichzelf gestelde doelen. Bij het opstellen van een uitvoeringsprogramma houdt het bestuursorgaan, op grond van artikel 7.3, eerste lid, Besluit omgevingsrecht, rekening met de gestelde doelen.

Artikel 4, eerste lid, van de Modelverordening schrijft voor dat burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten de kwaliteit van de uitvoering en handhaving beoordelen in het licht van de in het handavingsbeleid gestelde doelen.

Artikel 4, tweede lid, van de verordening schrijft voor op welke thema's de doelen in ieder geval betrekking hebben. Gezien de verplichte uniformiteit dienen deze thema's voor alle gemeenten en de provincie binnen een omgevingsdienst gelijk te zijn.

4.2.3 Thema's

De thema's dienen binnen een omgevingsdienst gelijk te zijn, de doelen worden lokaal in het beleid gesteld en in de uitvoeringsprogramma's wordt rekening gehouden met die doelen, waarbij in een jaarverslag verantwoording wordt afgelegd over de wijze waarop met de doelen is omgegaan. Daartoe zijn indicatoren noodzakelijk in het uitvoeringsprogramma. Hoewel alleen de thema's in de verordening gelijk dienen te zijn, is duidelijk dat tussen de bestuursorganen voldoende afstemming moet plaatsvinden bij het benoemen van doelen. Dit laatste wordt voorgeschreven in artikel 5.4, derde lid, Wabo.

In de aanloop naar de modelverordening is veel over de thema's gesproken. Afstemming met betrekking tot de doelen in de diverse beleidsplannen heeft niet, of in ieder geval onvoldoende plaatsgevonden, gezien de recente wettelijke verplichting hieromtrent. Het verdient dan ook aanbeveling bij het vaststellen van thema's niet te ambitieus te zijn, maar aan te sluiten bij de in de modelverordening voorgestelde thema's: Dienstverlening, Uitvoeringskwaliteit van diensten en producten en Financiën. Deze zijn tot stand gekomen na uitgebreide bespreking tussen gemeenten en provincies, VNG en IPO en bieden een uitstekende aanleiding tot het afstemmen van doelen op enkele belangrijke gezamenlijke thema's. Bestuursorganen blijven uiteraard bevoegd aanvullende doelen te stellen in de beleidsplannen en hieromtrent afstemming te zoeken met hun belangrijkste partners.

4.2.4 Artikel 5

In artikel 5 van de modelverordening worden de landelijke kwaliteitscriteria van toepassing verklaard op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten. Over de naleving van de kwaliteitscriteria wordt jaarlijks mededeling gedaan aan de gemeenteraad of provinciale staten. Ook vanuit interbestuurlijk toezicht zal aandacht zijn voor de wijze waarop de kwaliteitscriteria worden nageleefd. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, wordt daarvan gemotiveerd opgave gedaan. Daarbij wordt gemotiveerd waarom de criteria niet zijn of konden worden toegepast en hoe wel voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. De zogenaamde 'comply or explain'.

4.2.5 Flexibiliteit

De modelverordening neemt de landelijke set kwaliteitscriteria als uitgangspunt. Doordat uit wordt gegaan van 'de landelijke set' wordt steeds automatisch aangesloten bij de meest actuele set en is opnieuw vaststellen van een verordening bij actualisatie van de set kwaliteitscriteria niet noodzakelijk. Voor de basistaken zal afwijken van de landelijke set niet snel kunnen worden afgeweken. Alleen in incidentele gevallen valt afwijking te verdedigen. Ook voor de andere taken dan basistaken is de landelijke set kwaliteitscriteria het uitgangspunt. Hierbij geldt

echter dat de comply or explain iets meer ruimte biedt. Incidentele afwijkingen kunnen in het uitvoeringsprogramma of jaarverslag worden uitgelegd. Een structurele afwijking, waarbij wordt gemotiveerd op welke wijze de kwaliteit wordt geborgd, kan een plek krijgen in het uitvoerings- en handhavingsbeleid. Van belang is dat de landelijke set kwaliteitscriteria het uitgangspunt blijft. Criteria terzijde schuiven en andere criteria toepassen zal niet snel worden geaccepteerd. Motiveren dat op een andere wijze dan de strikt voorgeschreven recht wordt gedaan aan de criteria.

Voorbeelden

In de kwaliteitscriteria zijn eisen gesteld aan medewerkers, met betrekking tot opleiding, werkervaring en frequentie, om kwaliteit en routine te waarborgen. Daarnaast zijn eisen gesteld aan organisaties met betrekking tot een minimum aantal medewerkers, teneinde de continuïteit te waarborgen. De eis met betrekking tot frequentie is reeds veel bediscussieerd en staat vast. Hoewel de eisen met betrekking tot opleiding en werkervaring redelijk hard zijn, kan worden gemotiveerd dat een medewerkers strikt genomen nog niet voldoet, omdat een noodzakelijke opleiding zich nog in de afrondende fase bevindt, of de minimale werkervaring binnen afzienbare tijd wordt behaald. De voor organisaties voorgeschreven waarborgen met betrekking tot continuïteit wordt primair geborgd door twee medewerkers voor te schrijven. Door samenwerking met partners kan diezelfde continuïteit worden geborgd.

5. Vervolgtraject

De verordening moet met uniforme regels worden vastgesteld door de gemeenteraad van alle gemeenten in IJsselland en provinciale staten.

Een nog in te stellen regionale werkgroep kan een aanvang maken met het afstemmen van de doelen die betrekking hebben op de in de verordening opgenomen thema's.

6. Advies

Wij adviseren u de verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht via uw college aan respectievelijk uw gemeenteraad/provinciale staten voor te leggen ter vaststelling conform de modelverordening, met dien verstande dat de volgende thema's in artikel 4, tweede lid, worden benoemd:

- a. de dienstverlening;
- b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
- c. de financiën.

Daarnaast adviseren wij een regionale werkgroep, met van elke partner een deelnemer, op te richten om de uit voornoemde thema's voortvloeiende doelen af te stemmen.