

Raadsvoorstel



Jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2016	RA16.0117	A 9	16/887

Onderwerp:

Vaststellen Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht

Portefeuillehouder: R. van der Weide

Afdeling: Ontwikkeling, Beleid en Directiestaf

Team: Ruimte

W.J. Bijsterbosch, telefoonnummer 140591

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

De Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vast te stellen.

Samenvatting

Op 14 april 2016 is een wijziging doorgevoerd van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De wet schrijft voor dat gemeenten een verordening vaststellen waarin de kwaliteit is geregeld van de vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van het Omgevingsrecht. In de verordening wordt vastgelegd dat de gemeente zich moet houden aan zogenaamde kwaliteitscriteria (eisen aan opleidingsniveau en ervaring). De Drentse gemeenten hebben in samenwerking met de provincie een zogenaamde Drentse verordening VTH opgesteld. Deze op de landelijke Modelverordening gebaseerde Drentse verordening VTH vormt het kader voor kwaliteit van de Wabo-taken die door de gemeenten en door de omgevingsdienst (Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe) worden uitgevoerd. Het gezamenlijke initiatief zorgt voor een uniform minimum kwaliteitsniveau en daarmee voor een *gelijk speelveld* voor burgers en bedrijven in de provincie.

Bijlage(n):

1. Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht
2. Handreiking bij Drentse Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht
3. Reactiebrief Provincie in het kader van hoorplicht

Stukken ter inzage:

Collegebesluit d.d. 22 november 2016 en de daarbij behorende stukken

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2016	RA16.0117	A 9	16/887

1 Aanleiding voor het voorstel

Op 14 april 2016 is het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in werking getreden. Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Na de wijziging bevat de Wabo de wettelijke basis van het nieuwe VTH-stelsel. De wet treedt gefaseerd in werking. Deze datum van 14 april geldt in ieder geval voor het artikel 5.4. lid 1 b Wabo waarin staat dat de gemeenten verplicht zijn om de verordening kwaliteit VTH op te stellen.

Het vaststellen van de verordening is een bevoegdheid van de raad. Uw raad wordt gevraagd de bijgevoegde – op de Drentse modelverordening VTH gebaseerde – verordening vast te stellen.

2 Argumentatie/beoogd effect

Het nieuwe VTH-stelsel is vanaf 2010 samen door alle provincies en gemeenten opgebouwd. Onderdeel hiervan is de oprichting van een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten, waaronder de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (verder RUD te noemen). Binnen Drenthe zijn alle uitvoerende milieutaken belegd bij de RUD.

De wet bevat ook het kader voor de verankering van de kwaliteitsborging waar de provincies en gemeenten als bevoegd gezag verantwoordelijk voor zijn. De provincies en gemeenten hebben afgesproken om - zoals de wet opdraagt - een verordening kwaliteit vast te stellen. Voor een goede uitvoering van de VTH-taken zijn door VNG, IPO en het Rijk (I&M) landelijke kwaliteitseisen ontwikkeld en deze zijn overgenomen in de modelverordening 'Kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht' die is ontwikkeld door VNG en IPO. Provincies en gemeenten zijn samen verantwoordelijk voor de kwaliteit van de VTH-taken. Met de vastgelegde kwaliteitscriteria 2.1 zijn er afspraken gemaakt over de minimale kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt zowel voor de taken die worden uitgevoerd door een regionale uitvoeringsdienst als voor VTH-taken die gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten in eigen beheer uitvoeren. De kwaliteitscriteria 2.1 bevatten criteria voor kritieke massa, inhoud en proces. Kritieke massa criteria geven aan welke capaciteit, kennis en ervaring tenminste in een organisatie aanwezig moet zijn om de VTH-taken goed uit te voeren. De verordening gaat uitsluitend over de kritieke massa.

Van landelijke modelverordening naar Drentse modelverordening Kwaliteit

Het IPO en VNG hebben gezamenlijk een modelverordening opgesteld en aangeboden aan gemeenten op 1 juli 2015. Het overnemen van de modelverordening is niet verplicht. De gemeenten mogen afwijken van de modelverordening indien dit gemotiveerd gebeurt (de zogenaamde 'comply or explain' –regel¹). Om deze regel goed toe te passen is een handreiking opgesteld. Hiermee is de afwijking van de landelijke kwaliteitscriteria onderbouwd.

Drentse samenwerking verordening Kwaliteit

In de provincie Drenthe is een werkgroep bestaande uit alle gemeenten, de provincie en de RUD gekomen tot een zogenaamde Drentse verordening VTH. Deze Drentse verordening kan worden beschouwd als een verbijzondering van de eerder genoemde Modelverordening.

Deze Drentse verordening VTH vormt het kader voor kwaliteit van de Wabo-taken die door de gemeenten, door de omgevingsdienst (RUD) en de veiligheidsregio Drenthe (VRD) worden uitgevoerd. Het gezamenlijke initiatief zorgt voor een uniform minimum kwaliteitsniveau en daarmee voor een *gelijk speelveld* voor burgers en bedrijven in de provincie.

¹ De Engelse term “comply or explain” kan in het Nederlands worden vertaald in “*voldoe eraan*” of “*leg het uit*”).

Zoals in de handreiking bij de verordening (zie bijlage) is aangegeven, is ervoor gekozen om voor 4 deskundigheidsgebieden (allen behorende bij de gemeente) een explain op te stellen, nl:

- Vergunningverlening Bouwen en Ruimtelijke Ordening complex (deskundigheidsgebied 2)
- Toezicht en handhaving Bouwen en RO (deskundigheidsgebied 4)
- Behandelen juridische aspecten afwijkingsbesluiten (deskundigheidsgebied 10)
- Cultuurhistorie (deskundigheidsgebied 26)

Met bovengenoemde explains kiezen we voor een pragmatische en een op de Drentse praktijk afgestemde invulling van de kwaliteitseisen. Zo wordt voor de deskundigheidsgebieden 2 en 10 gesteld dat er met minder mensen kan worden volstaan omdat taken kunnen worden samengevoegd zonder dat dit ten koste gaat van de deskundigheid van deze medewerkers. Voor deskundigheidsgebied 4 wordt gesteld dat medewerkers die voldoende ervaring hebben, voor de Drentse praktijk voldoende kennis hebben op aanpalende terreinen om hun werk te doen. Voor deskundigheidsgebied 26 wordt gesteld dat er in eigen huis voldoende kennis moet zijn om eenvoudige situaties te beoordelen en hier advies over uit te brengen. In het geval van complexe situaties zal het werk worden uitbesteed aan een externe partij die wel kan voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Tijdens de totstandkoming van de handreiking was voor twee deskundigheidsgebieden (bouwakoestiek en toezicht en handhaving Groene Wetten) nog niet duidelijk of deze door de gemeenten zelf of door de RUD zouden worden uitgevoerd.

Op 20 juni is door de RvO (raad van opdrachtgevers van de RUD) besloten om de taken die behoren bij het deskundigheidsgebied Bouwakoestiek te beleggen bij de RUD.

Consequenties voor Emmen

De Drentse verordening VTH kan worden beschouwd als een tussen de Drentse gemeenten en de provincie overeengekomen minimumniveau. De gemeenten zijn vrij om een hoger niveau na te streven. Dit bijvoorbeeld omdat dit beter aansluit bij de lokale omstandigheden. Opgemerkt wordt dat de kwaliteitscriteria zowel gelden voor de zogenaamde thuishaken als voor de gemeentelijke taken die sinds 2014 bij de RUD zijn ondergebracht.

Kwaliteitscriteria (thuishaken) gemeente Emmen

Binnen de gemeente Emmen zijn wij al een aantal jaren bezig met het bevorderen van de kwaliteit van onze VTH-taken. Zo is middels een zogenaamde zelfevaluatie in beeld gebracht op welke expertisegebieden wel en op welke gebieden nog niet werd voldaan aan de kwaliteitscriteria. Op basis hiervan is in 2013 een verbeterprogramma opgesteld en tot uitvoering gebracht. Bij het team Vergunningen is met name op specialistische vakterreinen de kennis aangevuld. Bij het team Toezicht en Handhaving is geïnvesteerd in het generieke opleidingsniveau om de meeste toezichthouders op HBO niveau te brengen. De praktijk van het toezicht vraagt om goede sparring partners voor de bouwpraktijk waarbij een HBO niveau passender wordt geacht dan een MBO-niveau.

De gemeente Emmen kan voor de meeste thuishaken zelfstandig voldoen aan de kwaliteitscriteria. Op een aantal deskundigheidsgebieden kan worden voldaan door a. samenwerking te zoeken met andere overheden of b. specifieke deskundigheid in te huren uit de markt.

Voor de deskundigheidsgebieden “toezicht en handhaving Groene Wetten” wordt inmiddels in Drents verband een oplossing gezocht om door samenwerking te voldoen aan de kwaliteitscriteria.

Voor het deskundigheidsgebied “ecologie” geldt dat er voldoende kennis in huis is om de taken in praktische zin uit te voeren. Er wordt echter niet voldaan aan het getalscriterium om de continuïteit te waarborgen (er moeten 2 medewerkers zijn en Emmen heeft er één). In verband met pieken in het werkaanbod maar ook om specifieke kennis te verkrijgen, wordt - onder de regie van de gemeentelijke ecologie medewerker - ook kennis uit de markt ingehuurd. Daarnaast wil de gemeente Emmen de samenwerking gaan zoeken met andere overheden (kennisnetwerk). Met deze werkwijze wordt voldaan

aan de kwaliteitscriteria.

Voor het deskundigheidsgebied "bouwfysica (onderdeel complex)" geldt dat er bij de huidige omvang van de werkzaamheden niet zelfstandig wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria. Om wel te voldoen aan de kwaliteitscriteria zal de gemeente a. zoeken naar samenwerking met andere overheden en b. kennis inhuren van marktpartijen.

Kwaliteitscriteria RUD Drenthe

Voor de milieu- en bodemtaken die zijn ondergebracht bij de RUD geldt dat de vorming van de RUD de eerste stap was om te voldoen aan de criteria van kritieke massa. Begin 2015 is de RUD begonnen met een inventarisatie van de stand van zaken met betrekking tot de kwaliteitscriteria. Uit de inventarisatie blijkt dat op veel gebieden inmiddels voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria. Op andere gebieden echter zijn aanvullende maatregelen nodig. Hiervoor is een verbeterplan opgesteld. Oplossingsrichtingen die worden voorgesteld liggen op het terrein van herverdelen van taken, het opleiden van medewerkers en het maken van samenwerkingsafspraken met andere organisaties (noordelijke omgevingsdiensten en waterschappen). De verwachting is dat de RUD hierdoor wel kan voldoen aan de kwaliteitscriteria. Dit verbeterplan is op 30 november 2015 vastgesteld door het dagelijks bestuur van de RUD.

Kwaliteitscriteria VRD

De taken op het gebied van brandveiligheid zijn belegd bij de VRD. De VRD draagt er zorg voor dat bij de uitvoering van deze taken wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Door het vaststellen van de verordening spreekt de gemeenteraad haar commitment uit om de kwaliteit van de uitvoering van onze VTH-taken te borgen.

Nadat uw raad de verordening heeft vastgesteld, zal deze op de gebruikelijke wijze worden gepubliceerd. Als ingangsdatum van de verordening zal 1 februari 2017 worden aangehouden.

3 Relatie met bestaand beleid/eerder genomen besluiten

Niet van toepassing.

4 Afstemming met externe partijen/communicatie

De Drentse verordening VTH is in nauwe samenwerking tussen de Drentse gemeenten opgesteld. Daarbij heeft afstemming plaatsgevonden met de RUD en VRD.

Nadat het college heeft ingestemd met de ontwerpverordening is deze toegestuurd aan de provincie Drenthe voor een eventuele zienswijze. De provincie Drenthe heeft in een reactie (zie brief, d.d. 4 oktober 2016 in bijlage) aangegeven te kunnen instemmen met de ontwerpverordening van de gemeente Emmen.

5 Financiële consequenties/voorgestelde dekking

Door het vaststellen van de verordening dient de gemeente Emmen zich te houden aan minimum eisen op het gebied van opleiding en ervaring en op het aantal medewerkers dat beschikbaar is voor de wettelijke taken. Op grond van de huidige inzichten worden geen significante veranderingen voor de organisatie verwacht. Financiële consequenties zijn dan ook niet voorzien.


Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 22 november 2016

Burgemeester en wethouders van Emmen,
de gemeentesecretaris,


I.A.A. Oostmeijer-Oosting

de locoburgemeester,


B.R. Arends

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2017	RA16.0117	A 9	16/887

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 22 november 2016, B&W nummer: 887;

besluit:

De Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht vast te stellen.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 26 januari 2017

de griffier,



H.D. Werkman

de wnd. voorzitter,



G.J. Horstman

VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT

De raad van de gemeente Emmen;

overwegende dat gemeenten, provincies en de gemeenschappelijke diensten 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 RUD Drenthe, door de deelnemende gemeenten en provincies;

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;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 22 november 2016 en BW-nummer: 16/887;

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

gehoord gedeputeerde staten;

Besluit:

vast te stellen **de Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving omgevingsrecht gemeente Emmen.**

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- wet: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- 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 één of meer artikelen van 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
- explainmodule: een verklaring waarin gemotiveerd is afgeweken van de kwaliteitscriteria zoals verwoord in de 'Handreiking bij Drentse Verordening kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht' versie 1, 15 mei 2016,.

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. Burgemeester en wethouders beoordelen 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. Burgemeester en wethouders stellen de kwaliteitscriteria voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving en vast, alsmede de daaruit voortvloeiende uitvoeringskaders.
2. Het kwaliteitsniveau voor uitvoering en handhaving is minimaal gelijk aan de explainmodules
3. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de in het eerste lid bedoelde kwaliteitscriteria van toepassing.
4. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
5. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

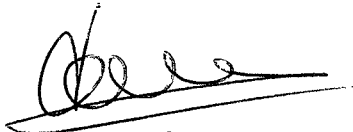
Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op 1 februari 2017
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht gemeente Emmen.

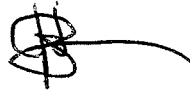
Aldus vastgesteld in de vergadering van 26 januari 2017,

de griffier,



H.D. Werkman

de wnd. voorzitter,



G.J. Horstman

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.

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, Ladders, 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 strafrecht¹. 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 gemeenteraad] vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijkkluidend door VNG en IPO is opgesteld.

¹ Daarnaast is er een informatiesysteem voor toezicht en handhaving, zijn de Brzo-taken gebundeld in zes omgevingsdiensten, is het interbestuurlijk toezicht vernieuwd, zijn de taken van de provincies naar de gemeenten gedecentraliseerd en is een nieuw vereenvoudigd VTH-stelsel ontstaan.

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 van burgemeester en wethouders op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuishaken, die het college “in eigen huis” verricht, de basistaken die krachtens de wet in opdracht van het college door de RUD Drenthe wordt verricht en de plustaken, die het college naast de basistaken heeft belegd bij de omgevingsdienst. In de regio Drenthe zijn de plustaken voor iedereen gelijk en betreft het alle milieutaken.

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 artikelsgewijs toelichting bij artikel 5 en de in de handreiking opgenomen Drentse explainmodules).

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 omgevingsdienst, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat de gemeenteraad, elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.

In de provincie Drenthe hebben de gemeenten en provincie tijdens de ambitie uitgesproken om te komen tot een verordening die uniform is. De inzet is om een kwaliteitsimpuls te geven aan de uitvoering van de VTH-taken. Verder is het creëren van een gelijk speelveld een te realiseren doel. Dat is de reden dat de Drentse gemeenten hebben gekozen voor een gezamenlijke aanpak en zijn gekomen tot een Drentse verordening met gezamenlijke explains. Deze Drentse verordening VTH vormt het kader voor kwaliteit van de Wabo-taken uitgevoerd door de gemeenten en in opdracht van daarvan handelende (omgevings)diensten of andere organisaties.

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. Hoofdpijnen 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 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, de Algemene wet bestuursrecht en de Wet gemeenschappelijke regelingen. 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 burgemeester en wethouders verplicht zijn 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 (respectievelijk de eigen diensten), door burgemeester en wethouders en tot slot door de gemeenteraad. 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 burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten 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.

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, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeuren van de diensten 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 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 willen terug 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 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 van burgemeester en wethouders die hiervoor verantwoording afleggen aan de raden en staten.
- Het college is, als bevoegde bestuursorganen 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 gemeenteraad oefent horizontaal toezicht uit op het college en gebruiken 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 inputcriteria, throughputcriteria, outputcriteria en outcomecriteria. Deze criteria zijn cyclisch met elkaar verbonden en hebben allemaal invloed op elkaar. Om bij de laatste te beginnen: outcomecriteria 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. Gemeenteraad en burgemeester en wethouders stellen kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of het handavingsplan. Outputcriteria 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 throughputcriteria, ofwel procescriteria, beschrijft de processen die moeten leiden tot producten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Inputcriteria gaan over middelen, mensen en tijd. Voor outputcriteria en

outcomecriteria zijn tot op heden nog geen concrete voorbeelden beschikbaar in tegenstelling tot throughputcriteria en inputcriteria die in kwaliteitscriteria 2.1 zijn beschreven. Het is aan elke organisatie zelf om output- en outcomecriteria 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 en 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 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

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling 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 Monumentenwet 1998, 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 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 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.

Voor het begrip *omgevingsdienst* is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo.

De explainmodules bevatten een kwaliteitsniveau voor uitvoering en handhaving dat tot stand is gekomen in samenwerking met gemeenten, provincie en de RUD Drenthe in Drenthe. Dit kwaliteitsniveau is vastgelegd in de Handreiking bij Drentse Verordening Kwaliteit Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht.

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 het wetsvoorstel en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht zoals dat op grond van het wetsvoorstel zal worden gewijzigd. "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 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 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 bedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en 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: burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.

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 gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken zijn bij het beleid en zullen toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de gemeenteraad 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 structuurvisies.

Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is het eveneens van belang voor 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. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad 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

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 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 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.

In paragraaf 4 van deze 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

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan (zie ook de toelichting bij artikel 1, waarin een begripsbepaling 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 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 zijn derhalve een cruciaal richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "comply or explain". In Drenthe is het mogelijk om de Drentse explainmodules toe te passen (zie toelichting bij artikel 1 en de Handreiking en explainmodules). In de provincie Drenthe is ervoor gekozen deze explainmodules in gezamenlijkheid op te pakken om te voorkomen dat iedereen op eigen wijze invulling geeft aan de KC 2.1.

Deze explainmodules zijn een minimumniveau voor de kwaliteit van uitvoering en handhaving in Drenthe. Dit minimum-kwaliteitsniveau is verankerd in lid 2 van artikel 5. Dit om in de provincie Drenthe een gelijk speelveld voor de uitvoering van de basistaken te realiseren (conform kwaliteitscriteria 2.1) en voor de overige taken is in ieder geval een minimumniveau gerealiseerd.

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.