

# TOELICHTING BIJ DE VERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT 2017 GEMEENTE LEUSDEN

Verseonnummer 276261

## 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 de achtergrond en aanleiding van deze verordening en schetst de hoofdlijnen van de inhoud ervan.

### 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 commissies Mans, Oosting, Lodders en d'Hondt en op 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 tussen overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

IPO en 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 inhoudelijke 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<sup>1</sup>. Bij het verankeren van de afspraken in de wet zijn door VNG en 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.

### 2. Reikwijdte: een brede verantwoordelijkheid voor kwaliteit.

Deze verordening gaat uit van een in principe brede, doch eigen verantwoordelijkheid van gemeenten voor kwaliteit. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt wordt genomen dat alle taken<sup>2</sup> van burgemeester en wethouders op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening zijn, behalve taken die burgemeester en wethouders eventueel besluiten daarvan tot nader order (omschreven in hun VTH-Jaarprogramma of in een ander jaarlijks beleidsdocument) gemotiveerd uit te sluiten (tijdelijk en/of gefaseerd). Het kan daarbij alleen gaan om 'thuis-taken' die het college in 'eigen huis' verricht en dus niet om bij de omgevingsdienst belegde basistaken en zogeheten plustaken. Dit vertrekpunt houdt verband met het feit dat er in den lande verschillende snelheden bestaan in het bereiken van de beoogde kwaliteit, bijvoorbeeld waar het de beschikbaarheid en de deskundigheid van de betrokken organisaties betreft.

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

<sup>2</sup> Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde 'BRIKS-taken' (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap-, en sloopvergunningen).

De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en, in hun opdracht, de omgevingsdienst stelt, berusten daarom op het vertrekpunt van de set kwaliteitscriteria 2.1. Hiervoor is een dynamische begripsbepaling opgenomen in artikel 1 van de verordening die door de betrokken organisaties toegepast dient te worden volgens de regel *'comply or explain'* (zie daarover verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5). 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 (Bor), beleid moeten voeren over de kwaliteit. Deze verordening regelt waarover de doelen van dit VTH kwaliteitsbeleid ten minste moeten gaan. Deze verordening regelt bovendien dat de verrichtingen van de organisaties van de gemeentelijke 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 voert over de hoofdlijnen van het meerjarige VTH-kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.

### **3. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening**

De verordening vormt het kader voor de kwaliteit van de Wabo-taken door de gemeente en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt het commitment uit van de gemeenteraad. 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. Van deze kaders is de Wabo en daarop gebaseerde regelgeving wellicht de belangrijkste. Zo bevat artikel 7.1 e.v. van het 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 daarvan, de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en het monitoren en rapporteren daarover. Volgens de per 14 april 2016 in werking getreden VTH-wet gelden deze regels ook voor vergunningverlening zodra het Bor daarop is aangepast.

De verordening bindt de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten, aan een uniforme ambitie voor kwaliteit. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5 (zie voor een toelichting het artikelsgewijze 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 eigen gemeentelijke organisatie. Burgemeester en wethouders zullen dus beoordelen 'of het goed gaat' op basis van door henzelf geformuleerde beleidsdoelen voor in ieder geval:

- *de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten*: 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);
- *de dienstverlening*: de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers, etc.) omgaat;
- *de financiën*: de inzet van middelen in relatie tot de kwaliteit van de geleverde diensten/producten.

Uiteindelijk zal het college hierover verantwoording afleggen in de gemeenteraad (horizontale verantwoording). De raad vormt 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 en niet zo zeer op de organisatorische kwesties van bezetting. Dat behoort tot de competentie van de leiding van de diensten. 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 het college van burgemeester en wethouders en op de bijstelling daarvan, zoals bijvoorbeeld welke procedurele en/of inhoudelijke informatie zij willen terugzien 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.

#### **4. 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 geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt.

#### **5. 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. Ze introduceert geen nieuwe rapportageverplichtingen maar vereist wel extra input voor bestaande rapportages. Ambtelijke diensten, het bevoegde college en de gemeenteraad moeten in de positie worden gebracht 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**

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. De wetten waar het nu om gaat zijn, de: Flora- en faunawet, Kernenergiewet, Monumentenwet 1998, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Wet bescherming Antarctica, Wet bodembescherming, Wet geluidhinder, Wet inzake de luchtverontreiniging, Wet milieubeheer, Wet ruimtelijke ordening, Waterwet en de Woningwet.

Een belangrijk begrip in deze verordening is *kwaliteitscriteria*. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in 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 komen 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 de verordening niet aangepast behoeft te worden. Met deze begripsbepaling en de verankering in artikel 5 van de verordening, liggen de kwaliteitscriteria 2.1 aan de basis van deze verordening.

#### **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 Bor, zoals dat op grond van de wet VTH 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. Op de basistaken die door een omgevingsdienst worden uitgevoerd, is de inhoud van deze verordening onverkort van toepassing, conform artikel 5.4, eerste lid onder b, van de Wabo. Op de taken die niet door een omgevingsdienst worden uitgevoerd, is de inhoud van deze verordening ook van toepassing, tenzij burgemeester en wethouders (in bijvoorbeeld hun jaarlijks VTH Uitvoeringsprogramma, danwel in een ander (meer-)jaarlijks beleidsdocument), expliciet anders hebben bepaald. Daarmee wordt het bevoegde bestuursorgaan in de gelegenheid gesteld om een afweging te maken over het kwaliteitsniveau van de betreffende taken.

Hier is van belang de inhoud van de brief die de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu op 27 oktober 2015 zond aan de Tweede Kamer. Daarin wordt een onderzoek aangekondigd naar de wijze waarop bestuursorganen de zorgplicht invullen voor de niet-basistaken. De Staatssecretaris wil vóór medio 2017 uitgezocht hebben of er op dit punt grote verschillen tussen bestuursorganen bestaan en zoekt voorts naar mogelijkheden om elke twee jaar een landelijk beeld te krijgen. Wanneer uit dat onderzoek de conclusie zou volgen dat de regels, bedoeld in art. 5.4, eerste lid, van de Wabo onvoldoende doeltreffend zijn, onderscheidenlijk dat de zorg, bedoeld in art. 5.5 van die wet, onvoldoende doeltreffend is, kunnen die regels bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld. Omdat gegevens als deze worden betrokken uit de in artikel 5 van deze verordening verwoorde kwaliteitsborging, is het voor bestuursorganen zaak om van de verantwoording jaarlijks voldoende werk te maken. Uitvoering van wetten die genoemd zijn in artikel 5.1 van de Wabo of van de Wabo zelf door andere bevoegde gezagen, valt buiten het bereik van deze verordening. Waar hier wordt gesproken over de uitvoering of handhaving van taken *door of in opdracht van* het bevoegd gezag wordt bedoeld op de uitvoering door gemeentelijke diensten en regionale uitvoerings- of omgevingsdiensten.

### **Artikel 3**

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van het Bor 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 Bor, 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 burgemeester en wethouders, zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd voor de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld omgevingsvisies, milieubeleidsplannen en structuurvisies.

Het artikel richt zich tot de raad zelf. Indirect is het eveneens van belang voor burgemeester en wethouders (en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken) omdat de rol van de raad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving haar biedt en de kaders die zij op strategisch niveau voor de fysieke leefomgeving in plannen en visies heeft vastgelegd. Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college haar 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 opdracht aan de omgevingsdiensten voldoende gewaarborgd.

#### **Artikel 4**

Artikel 7.2, eerste lid, van het Bor 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 is op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor (zodra de aan de wet VTH aangepaste Bor in werking treedt), ook gaan gelden voor uitvoering (vergunningverlening). Daarmee is 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 gemeentelijke beleid, waarbij de doelen van dat beleid betrekking moeten hebben op een aantal voorgeschreven inhoudelijke thema's. Het gaat dan in ieder geval om de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten, de dienstverlening en de financiën. Er is voor gekozen in deze verordening geen voorschriften te geven over te gebruiken indicatoren. Dat is in de eerste plaats een taak voor het bevoegde gezag, dat daarmee in de praktijk al ruime ervaring heeft.

#### **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 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 Bor op te stellen documenten. Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden aangegeven waarom de criteria (nog) niet toegepast zijn of konden worden en hoe (op termijn en/of gefaseerd) wél voor de gestelde kwaliteit wordt gezorgd. Mede in het licht van de onder artikel 2 genoemde brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu zijn de kwaliteitscriteria 2.1 derhalve een cruciaal richtsnoer, waarvoor geldt: pas toe of leg uit, '*comply or explain*'.

#### **Artikel 6**

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