

Verordening kwaliteitmilieugerelateerd(e) vergunningverlening, toezicht en handhaving gemeente Zoetermeer

De raad van de gemeente Zoetermeer;

overwegende dat de Omgevingsdienst Haaglanden 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 opgave gesteld ziet om 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 de Omgevingsdienst Haaglanden;

overwegende dat het uitgangspunt voor de kwaliteitsbevordering in ieder geval de in landelijke samenwerking opgestelde Kwaliteitscriteria 2.1 zijn, die indien daartoe aanleiding is met betrokken partijen in landelijke afstemming, zullen worden aangepast;

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

gehoord Gedeputeerde Staten van Zuid Holland [zie brief 9 juni 2016 met kenmerk PZH-2016-556210554];

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van d.d. 1 november 2016;

besluit vast te stellen de Verordening kwaliteit milieugerelateerd(e) Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving gemeente Zoetermeer:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening 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 hoofdstuk 5 van de wet van toepassing is;
- Kwaliteitscriteria: de in landelijke samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkelde en beschikbaar gestelde 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;
- omgevingsdienst: Omgevingsdienst Haaglanden.

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door de omgevingsdienst. Het betreft conform artikel 2.1 van de Wabo: de vergunningverlening van, het toezicht op én de handhaving van de *activiteit milieu*, zijnde:

- a. beoordelen van onderzoeksrapporten, aanvragen, plannen en voorstellen (toetsing);
- b. vergunnen, beschikken, melden, ontheffen (behandelen concrete aanvragen);
- c. toezicht (inspecteren, constateren, rapporteren van uitvoeringssituaties);
- d. handhaving (optreden en sanctioneren bij overtreding).

tevens voor andere *milieu uitvoeringstaken* die aan de omgevingsdienst zijn overgedragen zijnde:

- a. beleidsevaluatie (aan de hand van resultaten van de uitvoering);
- b. informatieverstrekking (in aanvulling op de frontofficetaken bij de gemeente);
- c. advisering (inbreng van kennis en inzicht vanuit wettelijke taken bijv. in vooroverleg);
- d. uitvoeren bodemsanering;
- e. bezwaar en (hoger) beroep.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Doelen

1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de 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 4. Kwaliteitscriteria en rapportage

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door de omgevingsdienst zijn de kwaliteitscriteria van toepassing. Deze bevatten:
 - a. criteria voor kritieke massa;
 - b. criteria voor de processen binnen een organisatie (procescriteria);
 - c. criteria voor inhoud en prioritering.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria door de omgevingsdienst doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet kunnen worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave aan de gemeenteraad.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 5. Inwerkingtreding en citeertitel

1. De verordening treedt in werking twee weken na de bekendmaking daarvan. Tenzij over de verordening een inleidend verzoek tot het houden van een referendum wordt gedaan.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit milieugerelateerd(e) Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving gemeente Zoetermeer.

Aldus vastgesteld in de vergadering van de raad van de gemeente Zoetermeer; 28 november 2016,

Voorzitter

Griffier

Toelichtingverordening kwaliteit milieugerelateerd(e) vergunningverlening, toezicht en handhaving

Deze verordening regelt de kwaliteit van de door de Omgevingsdienst Haaglanden, in opdracht van het college van burgemeester en wethouders, uitgevoerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) van het omgevingsrecht.

De verordening verbindt 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.

In de praktijk zijn bovendien verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit van de omgevingsdienst. Vertrekpunt zijn de Kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 4). Deze zijn ontwikkeld en worden toegepast met als doel de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te waarborgen en te bevorderen.

Deze verordening is een blijvend kader voor het bevorderen, beoordelen en borgen van de kwaliteit. 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. Dit betekent dat ze op termijn in brede samenwerking met andere gemeenten en provincies en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden.

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.

Hieronder volgt artikelsgewijs een toelichting.

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. 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. 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 verdere toelichting artikel 2).

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.

Voor het begrip *omgevingsdienst* is aangesloten bij de omgevingsdiensten waarvan melding wordt gemaakt in artikel 5.3 van de Wabo, zoals dit luidt na de inwerkingtreding van de Wet VTH¹.

Artikel 2. Reikwijdte

De verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering en 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 de Wet VTH gewijzigd is. "Uitvoering en handhaving" betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Ten tweede moet het gaan om de uitvoering en handhaving door de omgevingsdienst. Deze verordening ziet op de basistaken die krachtens de wet (alle wettelijke milieutaken) in opdracht van het college van burgemeester en wethouders door de omgevingsdienst worden verricht én over de plustaken, die het college van burgemeester en wethouders naast de basistaken heeft belegd bij de omgevingsdienst (pakket 2: Basistakenpakket+)².

De eisen die deze verordening aan de organisaties van gemeentebesturen en provinciebesturen en in hun opdracht de omgevingsdiensten stelt, berusten 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 de toelichting bij artikel 4).

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.

Artikel 3. Doelen

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 op grond van de wijziging van de Wabo en het Bor door het wetsvoorstel VTH, ook voor uitvoering (vergunningverlening). Er is dan sprake van een uitvoeringsbeleid en een handhavingbeleid.

1) *Kamerstukken II 2014/15, 33 872 nr. 2*, zoals bijgewerkt t/m nr. 11 (tweede Nota van Wijziging d.d. 29 april 2015).

2) Bedrijfsplan, Naar een professionele omgevingsdienst Haaglanden, versie 2.0 d.d. 28 april 2011, bijgesteld 22 december 2011 (bijlage B)

Het college van burgemeester en wethouders moet naar de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving kijken in het licht van het geformuleerde beleid³, waarbij de doelen van het 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:

- *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.

Artikel 4. Kwaliteitscriteria en rapportage

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 er toe te regelen dat van die kwaliteitscriteria voor de uitvoering van VTH-taken die de gemeente heeft overgedragen aan de omgevingsdienst (zie ook toelichting artikel 2) in de praktijk gebruik gemaakt wordt. De kwaliteitscriteria bevatten criteria voor:

1. *kritieke massa criteria*: geven onder andere aan welke capaciteit, kennis en ervaring tenminste in een organisatie aanwezig moeten zijn om de VTH-taken goed uit te voeren. De kritieke massa wordt bepaald op basis van vijf sub criteria: opleiding, werkervaring, (aanvullende) kennis, frequentie en aantal. De subcategorieën worden in onderstaande tabel toegelicht.

Kritieke massa	Inhoud
Opleiding	De minimale basisopleiding en een indicatie van de aard en de omvang van de benodigde aanvullende opleidingen waarmee de kennis te verkrijgen is.
Werkervaring	Het minimale aantal jaren relevante werkervaring die men nodig heeft om de taak zelfstandig uit te kunnen voeren.
(Aanvullende) kennis	De minimaal benodigde basiskennis en diepgaande kennis voor de zelfstandige uitvoering van de taak, in aanvulling op de opleidingen.
Frequentie	De minimale frequentie per jaar waarmee een taak zelfstandig moet worden uitgevoerd om de deskundigheid te behouden.
Aantal	Het minimale aantal medewerkers met de omschreven deskundigheid en frequentie waarover de organisatie moet kunnen beschikken om de noodzakelijke deskundigheid te kunnen borgen.

2. *procescriteria*: beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus van de organisatie.
3. *criteria voor inhoud en prioritering*: bepalen de minimale ondergrens binnen de werkprocessen. Bijvoorbeeld de diepgang waarmee getoetst wordt.

Van de naleving van de kwaliteitscriteria door de omgevingsdienst wordt jaarlijks mededeling gedaan 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 cruciale richtsnoer waarvoor geldt: pas toe of leg uit, "*comply or explain*".

Voor de taken die de gemeente aan de omgevingsdienst heeft overgedragen is er sprake van "*comply*". Voor de uitvoering en de handhaving van de taken (basistaken en plustaken) die zijn overgedragen aan de omgevingsdienst wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria.

Artikel 5. Inwerkingtreding en citeertitel

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

3) Vergunningen, Toezicht en Handhavingsbeleidsplan 2015 -2018, *pionieren in de bebouwde omgeving*. Vastgesteld juli 2015