



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

**Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad**

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 4
betreft Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)	ons kenmerk ECLBR/U201501188 Lbr. 15/055	datum 7 juli 2015

Samenvatting

De modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) regelt de gemeentelijke zorg voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving voor zover die gestalte krijgt in de kwaliteit van uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht. Het model is door de VNG en het IPO gezamenlijk opgesteld, onder begeleiding van een bestuurlijke begeleidingscommissie o.l.v. dhr. Van Heijningen (Staatsraad bij de Raad van State). Het model is geschikt voor zowel gemeentelijke als provinciale verordeningen. Maar deze ledenbrief voor gemeenten (immers vanuit de gemeentelijke positie geschreven) zal niet telkens ook 'en provincie' vermelden.

Door implementatie van de modelverordening geven gemeenten en provincies uitvoering aan de Wabo, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel VTH, naar verwachting in 2016. De modelverordening is een uitvloeisel van de afspraak om de kwaliteit van VTH decentraal te borgen.

De verordening regelt de kwaliteit van de thuishaken, de basistaken en plustaken van de Wabo. Voor de daarbij betrokken diensten (voor gemeenten: gemeentelijke diensten én regionale uitvoeringsdiensten) betekent dit het toepassen van de kwaliteitscriteria 2.1 voor deskundigheid en beschikbaarheid toe, volgens de regel *comply or explain*: het uitgangspunt is 'voldoen', tenzij gemotiveerd wordt afgeweken, bijvoorbeeld vanwege hogere ambities, of om het eigen kwaliteitsstelsel niet te doorkruisen. Het college van burgemeester en wethouders beoordeelt de kwaliteit in het licht van de beleidsdoelen, overeenkomstig de in het Besluit omgevingsrecht geregelde Big-8. De gemeenteraad houdt horizontaal toezicht op de hoofdlijnen, in het licht van het voor de leefomgeving gevoerde beleid.

De modelverordening is erop gericht om op 1 januari 2016 te zijn overgenomen in decentrale regelgeving, onder voorbehoud van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel VTH. We verwachten de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in de loop van 2016. Voor het implementatietraject worden regionale bijeenkomsten georganiseerd.

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8393	uw kenmerk	bijlage(n) 4
betreft Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)	ons kenmerk ECLBR/U201501188 Lbr. 15/055	datum 7 juli 2015

Geacht college en gemeenteraad,

1.1 leiding

Voor u ligt de Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). De gemeenteraad heeft met dit model een handvat bij het opstellen van een gemeentelijke verordening over de kwaliteit van de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verordeningen die volgens het model worden vastgesteld, vormen het juridische kader voor het beoordelen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van deze taken. Natuurlijk in samenhang met wat daarover al is en, na invoering van het wetsvoorstel VTH, zal zijn geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Ze zullen aansluiten bij het wetsvoorstel zelf, het besluit omgevingsrecht (Bor), en de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Met het overnemen en ten uitvoer brengen van deze modelverordening geeft de gemeenteraad een kwaliteitsimpuls aan een goede en veilige leefomgeving.

Gemeenten en provincies zijn het bevoegde gezag voor de *uitvoering* van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Met de wijziging van de Wabo komt de verantwoordelijkheid voor de *kwaliteit van uitvoering* van deze taken nu in eerste instantie bij het bevoegd gezag te liggen. De VNG heeft de modelverordening samen met het IPO opgesteld. In deze ledenbrief gaan we in op de totstandkoming van de modelverordening, de wettelijke opdracht voor gemeenten en geven we uitleg over de kwaliteitscriteria.

Deze modelverordening is voorlopig vastgesteld en wordt definitief zodra het wetsvoorstel VTH in de Tweede Kamer is vastgesteld. De behandeling van het wetsvoorstel staat gepland voor september. De verwachting is dat het wetsvoorstel dan in 2016 in werking zal treden, op dat moment moeten gemeenten en provincies een vastgestelde verordening kwaliteit VTH hebben.

Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de aanleiding en de totstandkoming van de modelverordening.

Het stelsel is de afgelopen jaren flink gewijzigd. In deze paragraaf worden deze wijzigingen behandeld en wordt beschreven hoe de modelverordening tot stand is gekomen. In paragraaf 3 wordt de wettelijke opdracht aan gemeenten rond de modelverordening beschreven. Paragraaf 5 gaat over de kwaliteitscriteria 2.1. Tot slot wordt in paragraaf 6 beschreven wat de VNG de komende tijd aan ondersteuning biedt. Daarnaast zijn er een viertal bijlagen:

- Bijlage I – Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Bijlage II – Het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap
- Bijlage III – Vraag en Antwoord over de modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving
- Bijlage IV – Handleiding implementatie output- & outcomecriteria

2. Aanleiding modelverordening

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). Hiermee reageert het kabinet op de analyses en voorstellen van de commissies Mans, Oosting, Lodders, d'Hondt, en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. 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 een Packagedeal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PUmA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn er kwaliteitscriteria voor de uitvoering van de Wabo (de zogenoemde kwaliteitscriteria 2.1) 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. Dat wetsvoorstel is nu ingediend bij de Tweede Kamer.

Het nieuwe wetsvoorstel is geschreven vanuit een stelsel dat is gebaseerd 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. Hiermee heeft de wetgever ook erkend dat de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de bevoegde gezagen ligt. Er moet echter wel op een doeltreffende wijze invulling aan

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.

worden gegeven, anders kan de Minister alsnog regels stellen in een AMvB. Afgesproken is dat de VNG in samenwerking met het IPO op basis van de kwaliteitscriteria 2.1 een modelverordening zou opstellen, die alle gemeenteraden en provinciale staten als bevoegd gezag kunnen vaststellen. Deze modelverordening ligt nu voor u.

Totstandkoming Modelverordening

Op het moment dat het wetsvoorstel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in werking treedt moeten er gemeentelijke en provinciale verordeningen kwaliteit zijn vastgesteld conform het wetsvoorstel. De nota van wijziging vermeldt dat er per 1 juli 2015 een modelverordening moet zijn. Zo hebben gemeenten en provincies voldoende tijd om hun eigen verordening op basis daarvan in gemeenteraad of provinciale staten vast te stellen. De periode tussen juli en het in werking treden van het wetsvoorstel kan dan worden gebruikt voor afstemming in omgevingsdienst-verband en met relevante partijen.

Voor de totstandkoming van de modelverordening is door het VNG-bestuur en het IPO-bestuur een bestuurlijke begeleidingscommissie ingesteld. Staatsraad Erik van Heijningen heeft de rol van onafhankelijk voorzitter op zich genomen. Sjraar Cox, burgemeester Sittard-Geleen, heeft namens de gemeenten in de commissie plaats genomen. Tjeerd Talsma, gedeputeerde van de provincie Noord-Holland, had namens de provincies zitting in de commissie. De voorzitter en de commissie werden ondersteund door een werkgroep, bestaande uit medewerkers van het VNG-bureau en van het IPO-bureau. Een ambtelijke klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en omgevingsdiensten is nauw betrokken geweest bij het opstellen van de modelverordening. Ook hebben er twee rondetafelgesprekken plaats gevonden met bestuurders van gemeenten en provincies, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, het OM en van ministeries en directeuren van omgevingsdiensten. Daarnaast is de modelverordening ook besproken in een bijeenkomst van de voorzitters en de directeuren van omgevingsdiensten.

3. De wettelijke opdrachten aan gemeenten

De modelverordening geeft uitvoering aan de wettelijke opdracht uit het wetsvoorstel VTH om regels te stellen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht (basistakenpakket) en om zorg te dragen voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van overige taken. De modelverordening gaat uit van een brede reikwijdte en is dus van toepassing op alle Wabo-taken: zowel de thuishaken, de basistaken, als extra (niet verplichte) taken die worden uitgevoerd door de omgevingsdienst en de taken die op nog een andere manier zijn georganiseerd.

Deze reikwijdte komt voort uit het gegeven dat de kwaliteit van uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving niet dient te berusten op een kunstmatig onderscheid naar de plaats waar een taak wordt verricht. In de praktijk blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering en handhaving afhankelijk is van de wijze waarop alle betrokken partijen zich daar via samenwerking voor inzetten. Op dit moment bestaan verschillende snelheden 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 (die in de volgende paragraaf worden toegelicht). De criteria dienen door de betrokken organisaties te worden toegepast volgens de regel "*comply or explain*". Dit betekent dat in principe voldaan moet worden aan de kwaliteitscriteria, maar dat daar gemotiveerd van afgeweken mag worden. Bijvoorbeeld indien een organisatie een hoger kwaliteitsniveau wil bereiken, een eigen kwaliteitssysteem heeft of meer tijd nodig heeft om te voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau. Veel gemeenten hebben al ervaringen met de kwaliteitscriteria, bijvoorbeeld door middel van de zelfevaluatietool. De bestaande kwaliteitsborging binnen deze gemeenten is vaak een vervolg op de uitkomsten daarvan en de (positieve en negatieve) ervaringen daarmee. Op deze ervaringen kan worden voortgeborduurd bij de toepassing van de kwaliteitscriteria en eventueel bij het gemotiveerd afwijken daarvan. De modelverordening vergt overigens niet dat de zelfevaluatietool wordt toegepast. Zie daarover verder artikelsgewijze toelichting bij artikel 5 van de modelverordening.

Naast de kwaliteitscriteria staan er in de modelverordening ook beleidsdoelen genoemd. Omdat de verordening uiteindelijk door de gemeenteraad en de provinciale staten vastgesteld moet worden, is het belangrijk dat zij iets over kwaliteit vastleggen. Het bevoegd gezag gaat over wat het uiteindelijk oplevert. Daarvoor zijn er dus beleidsdoelen opgenomen in de verordening. De modelverordening schrijft niet voor welke indicatoren moeten worden gebruikt om te kunnen bepalen of de doelen worden gehaald.

Ordering 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 de colleges van burgemeester en wethouders of Gedeputeerde Staten, die hiervoor op hun beurt verantwoording afleggen aan de raden en staten.
- De colleges zijn, 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 diensten en producten en financiën.
- De gemeenteraad en Provinciale Staten oefenen horizontaal toezicht uit op "hun" colleges 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.

De verordeningen worden volgens het model vastgesteld. Ze binden gezagen aan een uniforme ambitie voor kwaliteit: de gemeenteraden en Provinciale Staten, hun colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten, en de in opdracht daarvan handelende omgevingsdiensten.

Voor meer informatie over de kwaliteitsborging na implementatie van de verordening kwaliteit VTH, zie Bijlage II – Het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap.

5. Kwaliteitscriteria 2.1

Artikel 5 van de modelverordening verwijst naar kwaliteitscriteria 2.1. Het artikel bepaalt dat op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten ook de kwaliteitscriteria op het gebied van deskundigheid en beschikbaarheid van toepassing zijn. In de Packagedeal van 2009 is afgesproken dat de maatstaf voor de borging van kwaliteit van organisatie en uitvoering van de Wabo-taken een set kwaliteitscriteria ontwikkeld zou worden voor de deskundigheid en beschikbaarheid binnen de organisatie en de borging van processen. Eind 2009 was de eerste set kwaliteitscriteria (versie 2.0) beschikbaar voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken). Deze was opgesteld door een brede groep praktijkdeskundigen uit gemeenten, provincies en het rijk. Deze eerste set was niet altijd even duidelijk en leidde bij toetsing tot discussie. Soms lag de lat (te) hoog of verkeerd. Daarom is deze set in 2012 aangepast met behulp van feedback die op de criteria kwam vanuit medewerkers van gemeenten, provincies en milieudiensten. Het resultaat is de set [VTH-kwaliteitscriteria 2.1](#). Daarnaast zijn er spelregels opgesteld hoe om te gaan met de kwaliteitscriteria 2.1 waardoor meer maatwerk mogelijk is om te voldoen aan de criteria.

Waarom VTH-kwaliteitscriteria?

De samenleving verwacht van de overheid een professionele kwaliteit van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Kwaliteitscriteria maken inzichtelijk welke kwaliteit burgers, bedrijven en instellingen, maar ook overheden onderling en opdrachtgevers mogen verwachten bij de uitvoering of de invulling van de VTH-taken.

Implementatie

In 2013 en 2014 heeft een landelijk implementatie traject met gemeenten, provincies en omgevingsdiensten een zelfevaluatie uitgevoerd en een verbeterplan opgesteld ([eindrapport implementatie kwaliteitscriteria 2.1](#)). De belangrijkste conclusie is dat het proces om de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken beter te borgen, breed op gang is gekomen en dat samenwerking de maat der dingen lijkt te zijn. In de basis is de kritieke massa voor de milieutaken geborgd. De verwachting is dat dit ook gaat gelden voor de procescriteria. Voor het overige is er sprake van veel 'werk in uitvoering'. Er is op 1 januari 2015, het einde van het implementatietraject, weliswaar geen sprake van 100% doelbereiking, maar is deze wel in zicht.

Inhoud criteria

De criteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is, en een inhoudelijke ondergrens, en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vliegreuen' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

Borging en onderhoud kwaliteitscriteria

De afgelopen tijd heeft InfoMil de kwaliteitscriteria onderhouden, in opdracht van het ministerie van I&M. IPO en VNG werken aan een voorstel over het onderhoud en de borging van de kwaliteitscriteria. Gemeenten en provincies worden weer nauw betrokken bij het aanpassen van de kwaliteitscriteria.

6. Ondersteuning

Gemeenten en provincies zijn zelf verantwoordelijk om een verordening kwaliteit VTH vast te stellen. Met de modelverordening bieden VNG en IPO een hulpmiddel voor gemeenten en provincies om deze verordeningen vorm te geven. De VNG gaat gemeenten ondersteunen in afstemming met het IPO:

- Regionale bijeenkomsten: er komen vijf regionale bijeenkomsten over de modelverordening. Deze bijeenkomsten zijn bedoeld voor iedereen die te maken heeft met de verordening: raadsleden, collegeleden, ambtenaren vanuit het VTH-veld, juristen, Statenleden en gedeputeerden en medewerkers van omgevingsdiensten. Dopstellers van de modelverordening geven een toelichting. Iemand vanuit de regio zal presenteren hoe zij het implementatieproces vorm gaan geven binnen de regio van hun omgevingsdienst. Daarnaast is er natuurlijk ruim voldoende tijd voor vragen over de verordening, maar ook bijvoorbeeld over de kwaliteitscriteria 2.1.
- ROMnetwerk: dit is een besloten gemeentelijk kennis- en discussienetwerk van, voor en door RO- en milieuprofessionals en houdt zich bezig met alle actuele ruimtelijke ontwikkelings- en milieudossiers van gemeenten. Hier kunt u informatie uitwisselen, vragen stellen en documenten plaatsen. Nieuwe leden kunnen zich aanmelden via www.romnetwerk.nl en aangeven dat zij lid willen worden van de groep Kwaliteit VTH. Degenen die al lid zijn van het ROMnetwerk, kunnen toegang vragen tot deze nieuwe groep door een mail te sturen aan romnetwerk@vng.nl.

- Uitleg op maat (en tegen vergoeding). Heeft u behoefte aan uitleg op regionaal niveau over de modelverordening? Wilt u bijvoorbeeld een toelichting binnen uw provinciale VNG-afdeling over de modelverordening, of binnen het AB (algemeen bestuur?) van uw omgevingsdienst? Of zelf een bijeenkomst organiseren voor uw gemeenteraad? Dat kan. Wij bieden u een programma op maat aan. Neem hierover contact op met het Informatiecentrum van de VNG: informatiecentrum@vng.nl.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Met vriendelijke groet,



J. Kriens

Voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.

MODELVERORDENING KWALITEIT VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING OMGEVINGSRECHT

Leeswijzer modelbepalingen

- [...] of (bijvoorbeeld) [**datum**] = door gemeente / provincie in te vullen, zie bijvoorbeeld artikel 6.
- [iets **OF** iets] = door gemeente / provincie te kiezen, zie bijvoorbeeld artikel 2.
- [*iets*] = facultatief, zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede lid, onderdeel d.
- [**(iets)**] = een duiding ter illustratie of uitleg voor gemeente / provincie, zie bijvoorbeeld artikel 4.
- Combinaties zijn ook mogelijk, zie bijvoorbeeld artikel 4, tweede lid, onderdeel d, dat facultatief is, maar waarbij er ook een keuze gemaakt moet worden als het wordt overgenomen.

Nadere uitleg is opgenomen in de implementatiehandleiding, onderdeel van de bij deze modelverordening behorende ledenbrief.

[De raad van de gemeente [**naam gemeente**] **OF** provinciale staten van de provincie [**naam provincie**]];

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 [**naam omgevingsdienst**], 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 **OF** het college van gedeputeerde staten] van [**datum en nummer**];

gelet op de artikelen 5.4, eerste lid, 5.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en [artikel 149 van de Gemeentewet **OF** artikel 145 van de Provinciewet];

[gehoord gedeputeerde staten **OF** de minister van Infrastructuur en Milieu en het College van procureurs-generaal];

gezien het advies van de [**naam commissie**];

[besluit **OF** besluiten] vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht [**naam gemeente OF provincie**]:

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

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

Artikel 2. Reikwijdte

Deze verordening is van toepassing op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten].

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van de [raad **OF provinciale staten]**

De [gemeenteraad ziet **OF** provinciale staten zien] 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 **OF** provincie] vastgestelde beleidskaders voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten] 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;
 - [d. (**andere onderwerpen**)].

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten door of in opdracht van [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] jaarlijks mededeling aan [de gemeenteraad **OF** provinciale staten].
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking op [**datum**].
2. Deze verordening wordt aangehaald als: Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht [**naam gemeente OF provincie**].

Aldus vastgesteld in de vergadering van [de raad van de gemeente [**naam gemeente**] **OF** provinciale staten van de provincie [**naam provincie**]]; [**datum**],

Voorzitter

Griffier

TOELICHTING

ALGEMEEN

Deze verordening regelt de kwaliteit van de door en in opdracht van het college van [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] 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, Lodders, d'Hondt en de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De verbeterpunten zijn terug te brengen tot drie hoofdpunten:

1. De kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.
2. Het verbeteren van de afstemming strafrecht-bestuursrecht.
3. De bevoegdheidsverdeling overheden, interbestuurlijk toezicht en bestuurlijke drukte.

Het IPO en de VNG hebben afspraken gemaakt met het kabinet over hoe zij gezamenlijk met de departementen werken aan het verbeteren van deze punten. Deze afspraken zijn deels vastgelegd in de Package Deal (29 september 2009). Hiertoe is een gezamenlijk programma (PumA, programma uitvoering met ambitie) opgezet, dat inmiddels is afgerond. Zo is er nu onder meer een landelijk stelsel van omgevingsdiensten, zijn de kwaliteitscriteria 2.1 voor de uitvoering van de Wabo in brede samenwerking tussen bevoegde gezagen ontwikkeld en beschikbaar gesteld en is er een landelijke handhavingsstrategie voor bestuurs- en 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 **OF** provinciale staten] vast te stellen verordening volgt deze modelverordening, die voor gemeenten en provincies gelijklopend 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 **OF** gedeputeerde staten] op grond van de Wabo en de betrokken wetten, onderwerp van de verordening vormen. Het gaat dan om thuistaken, die het college "in eigen huis" verricht, de basistaken die krachtens de wet in opdracht van het college door omgevingsdiensten worden verricht [*en de plustaken, die het college naast de basistaken heeft belegd bij de omgevingsdienst*]. Behalve milieutaken betreft het dus ook uitdrukkelijk de zogenaamde "BRIKS-taken" (inzake bouw-, reclame-, inrit-, kap- en sloopvergunningen).

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).

Deze verordening stelt eensluidende regels. In alle gevallen zal het [college van burgemeester en wethouders **OF** het college van gedeputeerde staten], 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 **OF** de provinciale] organisaties en de omgevingsdiensten, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt het dat [de gemeenteraad **OF** provinciale staten], elk in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voeren over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college wordt gevoerd.

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 eensluitende 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 **OF** de provincie] en in opdracht daarvan handelende (omgevings)diensten. De verordening drukt de commitment uit van de [gemeenteraden **OF** provinciale staten] 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 **OF** gedeputeerde staten] 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 **OF** gedeputeerde staten] en tot slot door [de gemeenteraad **OF** provinciale staten]. 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 **OF** gedeputeerde staten]. Hiervoor is input nodig van de omgevingsdiensten en van de interne [gemeentelijke **OF** provinciale] organisatie. [Burgemeester en wethouders **OF** Gedeputeerde staten] 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 **OF** provinciale staten] (horizontale verantwoording). De leden van [de gemeenteraad **OF** provinciale staten] 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 **OF**

provinciale staten] zullen betrekking hebben op de meerjarige hoofdlijnen van het beleid, niet op de organisatorische kwesties van bezetting die tot de competentie van de directeurs 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 **OF** de provincie], zoals een milieubeleidsplan, een structuurvisie of omgevingsvisies. [De gemeenteraad **OF** Provinciale staten] oefenen invloed uit op de formulering van doelen en indicatoren door [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] 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 **OF** provinciale staten] 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 **OF** gedeputeerde staten] 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 **OF** provinciale staten] oefenen 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 **OF** Provinciale staten en gedeputeerde staten] 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 **OF** andere provincies en gemeenten 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 **OF** provinciale staten] 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, zoals dat zal komen te luiden wanneer wetsvoorstel 33 872 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) tot wet is verheven.²

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 **OF** gedeputeerde

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

staten]. De verordening is dus van toepassing als het gaat om de uitvoering van de betrokken wetten door [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten] 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 **OF** de gemeentebesturen of andere provinciebesturen] 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 **OF** provinciale] diensten en regionale uitvoeringsdiensten.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen [de gemeenteraad en burgemeester en wethouders **OF** provinciale staten en gedeputeerde staten]. 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 **OF** gedeputeerde staten]. Bezien vanuit [de Gemeentewet **OF** de Provinciewet], is kaderstelling juist de taak van [de gemeenteraad **OF** provinciale staten].

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 **OF** provinciale staten] 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 **OF** provinciale staten] op het (regionale) uitvoerings- en handhavingsbeleid door [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten], 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 **OF** provinciale staten]. Indirect is het eveneens van belang voor [burgemeester en wethouders **OF** gedeputeerde staten], en de omgevingsdiensten die in hun opdracht werken, omdat de rol van [de gemeenteraad **OF** provinciale staten] zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, [beschikt de gemeenteraad **OF** beschikken provinciale staten] 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 **OF** provinciale staten] 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: [gedeputeerde staten **OF** 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 handavingsbeleid, 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 **OF** gedeputeerde staten] 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. *[Andere mogelijke onderwerpen zijn veiligheid en duurzaamheid.]*

In paragraaf 4 van deze toelichting is de herkomst van de in dit artikel gehanteerde begrippen toegelicht.

[NB Als een individuele gemeente of provincie ervoor kiest om de verplichting van artikel 4, tweede lid, van de verordening uit te breiden met andere onderwerpen, dan zullen zij zelfstandig de toelichting hier overeenkomstig aan dienen te passen.]

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 **OF** provinciale staten]. 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*".

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.

Bijlage II - Het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap

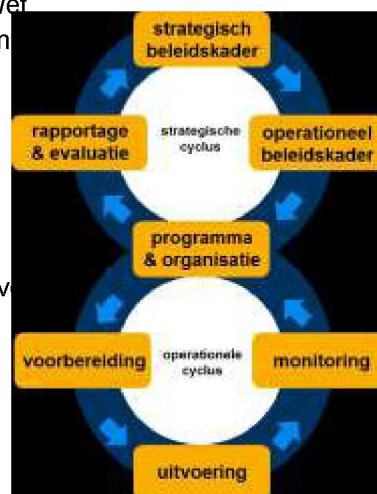
Inleiding

In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar de overheden zich aan moeten houden bij het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Deze regels zijn opgesteld om de risico's voor mens en natuur te beperken, zodat de veiligheid en gezondheid niet in het geding komt.

De BIG-8 als uitgangspunt

Eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur. Dit zijn de zogenaamde procescriteria. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus.

Deze procescriteria gelden op het moment van schrijven van de Modelverordening Kwaliteit VTH alleen voor de toezichts- en handhavingstaken, maar naar verwachting gelden deze per 2016 ook voor het vergunningverlening door de invoering van het wetsvoorstel VTH. Het Model anticipeert daar op. Daar waar in deze bijlage een verwijzing naar hoofdstukken of artikelen is opgenomen is die dan ook gebaseerd op de nummering van de op dit moment geldende versies.



Wet- en regelgeving

1. Wabo – hoofdstuk 5
2. BOR – hoofdstuk 7
3. BOR – memorie van toelichting
4. MOR – hoofdstuk 10
5. MOR – memorie van toelichting
6. Wet Milieubeheer – Memorie van toelichting

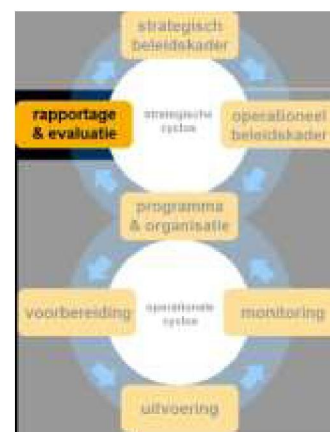
1. Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlening, toezicht en handavingsorganisatie. Ten behoeve van het onderdeel 'rapportage en evaluatie' van de BIG-8 worden minimaal:

1. vierjaarlijks de risico's in kaart gebracht worden met een risicoanalyse (Bor. Art. 7.2),
2. jaarlijks verantwoordingsrapportages opgesteld (Bor. Art. 7.7),
3. vierjaarlijks een beleidsevaluatie uitgevoerd (Bor. Art. 7.7).

In een risicoanalyse wordt minimaal ingegaan op "het samenspel van het effect van niet-naleving en de kans dat niet-naleving zich voordoet" (CCV, 2013) (zie ook MOR art 10.3-1). Een jaarverslag bevat duidelijke conclusies over de mate van uitvoering van het uitvoeringsprogramma.

De beleidsevaluatie gaat in op de bijdrage aan beleidsdoelen, de beheersing van risico's en of beleid,



prioriteiten en/of programma bijgesteld dienen te worden. De resultaten uit de beleidsevaluatie en de jaarrapportage kunnen ertoe leiden dat de risicoanalyse bijgesteld dient te worden. De nieuwe procescriteria geven aan dat ook voor Vergunningverlening een dergelijk traject ontwikkeld moet worden.

2. Strategisch beleidskader

De uitgevoerde beleidsevaluatie, de jaarverslagen en actuele risicoanalyse leggen de basis voor de volgende stap in het proces, het strategisch beleidskader. Op basis van de risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Vervolgens worden in het beleid doelstellingen vastgelegd die de organisatie wil behalen ten aanzien van deze prioriteiten (Bor. Art. 7.2). Hierbij moet het ambitieniveau in lijn zijn met capaciteit (Bor. Art. 7.5).



Daarnaast draagt het bestuursorgaan er zorg voor, dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de (strafrechtelijke) handhaving onderling worden afgestemd zoals andere gemeenten, de politie en brandweer (Bor. Art. 7.2). De vraag is, of en hoe dit op strategisch niveau geborgd is. Is er bijvoorbeeld een bestuursovereenkomst of een contract die de afstemming tussen deze partijen borgt?

Er worden geen concrete eisen gesteld ten aanzien van de periodieke herijking van beleid.

3. Operationeel beleidskader

Op basis van de risicoanalyse zijn de prioriteiten gesteld en met het strategisch beleidskader is bepaald welke doelen de organisatie wil behalen. Met het operationeel beleidskader voor toezicht en handhaving wordt duidelijk welke nalevingsstrategie op welke doelgroep wordt toegepast om het nalevingsgedrag te verbeteren, om zodoende de gestelde doelen te behalen (Bor. Art. 7.2). Dat betekent, dat er de doelgroepen in kaart gebracht moeten zijn, dat er nalevingstrategieën zijn uitgewerkt en dat deze aan elkaar zijn gekoppeld. De nalevingstrategie bestaat uit een preventiestrategie (hoe overtredingen te voorkomen?), toezichtstrategie (hoe zicht houden op naleefgedrag?), gedoogstrategie (hoe handelen bij het afzien van handhaving?) en een sanctiestrategie (hoe repressief optreden?). Voor de laatste is een landelijke norm ontwikkeld, de landelijke handhavingsstrategie.

Het operationeel beleidskader wordt goed vormgegeven als de koppeling tussen de doelgroepen en de strategieën zijn gemaakt. In feite zijn de strategieën zoals ze nu in het land gebruikt worden geen strategieën, maar een omschrijving van de beschikbare instrumenten. Op het moment dat een mix van deze instrumenten wordt ingezet om een doel te bereiken is er sprake van een strategie (bijvoorbeeld: de calculerende overtreder kan beter aangepakt worden met een (hoge) boete, dan een onbewuste overtreder die niet bekend is met de wet- en regelgeving).



4. Programma en organisatie

Centraal bij de 'Programma en organisatie' (ook wel planning en control fase genoemd) staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken (Bor. Art. 7.5). Dit wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma (Bor. Art. 7.3). Een uitvoeringsprogramma omvat tenminste:

- 1) een duidelijke verbinding met de gestelde prioriteiten en doelstellingen;
- 2) een weergave van de concrete activiteiten voor vergunningverlening en toezicht & handhaving, inclusief de bijbehorende capaciteit en middelen.



Ook zijn er op operationeel afspraken gemaakt over de afstemming en samenwerking met andere VTH-partners, bijvoorbeeld over een specifiek probleem of project dat samen wordt opgepakt.

5. Voorbereiding, Uitvoering en Monitoring

Vorbereiding

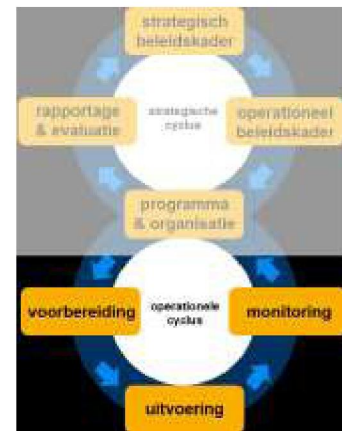
Om ervoor te zorgen dat het de ambtelijke organisatie op een juiste wijze uitvoering geeft aan de uitvoering van het VTH-uitvoeringsprogramma en het VTH-beleid, handelt de organisatie op grond van vooraf vastgestelde procedures, processen en protocollen (Bor. Art. 7.4).

Uitvoering

De kern van deze stap betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties). Vergunningverlening moet gescheiden zijn van toezicht en handhaving. Verder moet de organisatie 24-uur bereikbaar zijn, dan wel dit georganiseerd hebben, bijvoorbeeld in samenwerking met andere overheidspartijen. Ook moet voorkomen worden dat één persoon langdurige tijd toezicht houdt op één inrichting, daarom moet personeel regelmatig gerouleerd worden (Bor. Art. 7.4).

Monitoring

De laatste processtap in de BIG-8 is de monitoring. De organisatie monitort met behulp van een geautomiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid en het uitvoeringsprogramma. De monitoringsresultaten worden weergegeven in het jaarverslag en gebruikt voor bijsturing van de operationele cyclus en voor input op de beleidsevaluatie (Bor. Art. 7.4).



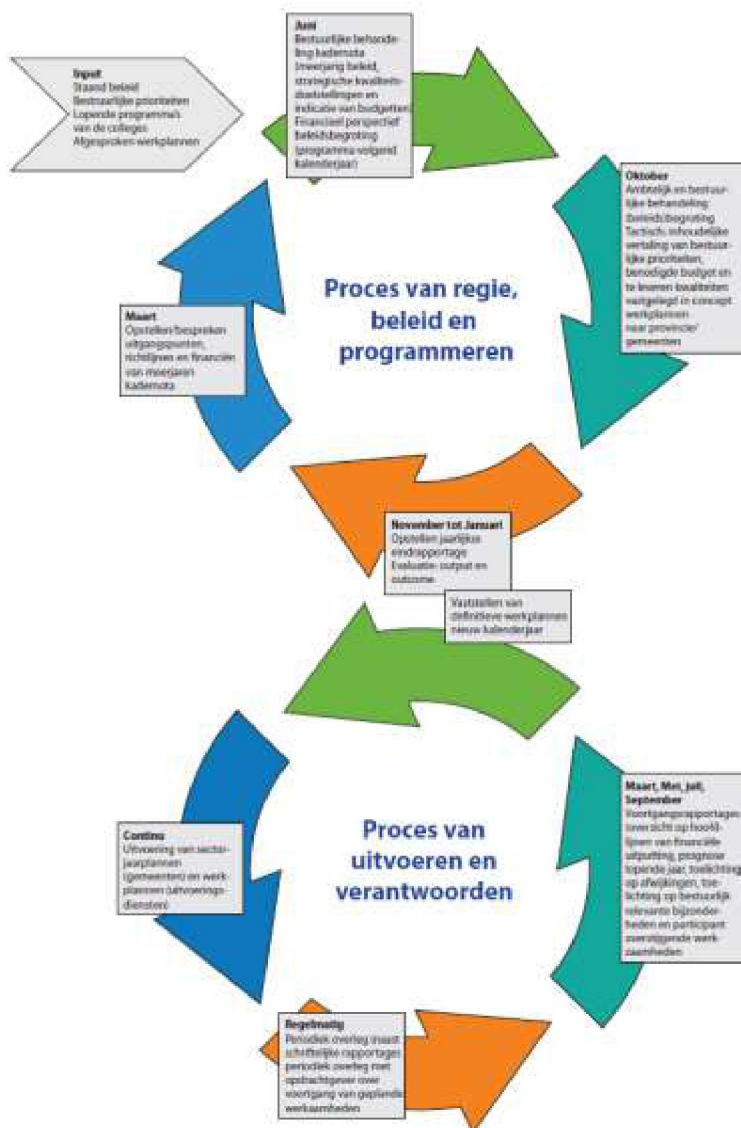
6. De cyclus door het jaar heen

Het proces van programmeren en komen tot werkafspraken voor het volgende kalenderjaar start gewoonlijk al in het eerste kwartaal (febr/mrt) met het opstellen en bespreken van de uitgangspunten, richtlijnen en financiën van de meerjarennota. Gevoed door: bestaand beleid, bestuurlijke prioriteiten, wensen om bij te sturen en reeds lopende programma's en werkplannen. Daaropvolgend vindt rond mei/juni de bestuurlijke behandeling plaats van de kadernota en de beleidsbegroting. In de kadernota zijn de resultaten en wensen voor komend kalenderjaar verwoord, de kwaliteitsdoelstellingen op strategisch niveau, maar ook op inhoudelijke aspecten ten aanzien van beheer en kernindicatoren ten behoeve van het toezicht op de uitvoerende dienst. Een indicatie van de benodigde budgetten (op basis van de strategische kwaliteitsdoelstellingen) en het financieel perspectief wordt opgenomen in de beleidsbegroting. Richting het einde van het jaar (okt/nov) vindt dan tot slot de ambtelijke en bestuurlijk behandeling van de begroting plaats. De omgevingsdiensten leveren hiervoor de informatie aan de opdrachtgever voor de taken die zij voor hen uitvoeren.

De praktische vertaling van de beleidsdoelstellingen vindt plaats in de uitvoering en verantwoording, zoals uitgewerkt in de onderste cirkel van de Big8. Het kalenderjaar start met het definitief vaststellen van 'de werkplannen'. In de 'werkplannen' wordt gedetailleerd opgenomen welke producten en diensten voor de opdrachtgever worden geleverd (in het geval van uitvoering van taken door een omgevingsdienst) en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. De werkplanning en verantwoording vindt uiteraard plaats bij Omgevingsdiensten voor activiteiten die zijn uitbesteed, maar ook voor werk dat 'in eigen huis' wordt verricht. Vervolgens wordt conform afspraak op een aantal momenten gerapporteerd over de voortgang: meer gedetailleerd (schriftelijk circa 3 á 4 keer per jaar) en meer op hoofdlijnen (vaak mondeling en circa iedere 6 weken). Informatie uitwisseling vindt plaats

over: voortgang in aantallen van geplande werkzaamheden, financiële uitputting, toelichting op afwijkingen, bestuurlijk relevante bijzonderheden en rapportage over participant overstijgende werkzaamheden. De inhoud en mate van detaillering van de rapportages verschilt per dienst en per opdrachtgever. Om tot een intercollegiale afstemming en vergelijking tussen diensten/afdelingen te komen zou gestreefd kunnen worden naar meer uniforme indicatoren waarover gerapporteerd wordt.

Zie hiervoor ook de toelichting n.a.v. artikel 3 'de kwaliteitsdoelen'. De periodieke overleggen en de voortgangsrapportages resulteren uiteindelijk in de jaarlijkse eindrapportage. De concepten van deze rapportage (van november tot januari) worden tevens gebruikt als input voor de definitieve versie van de werkplannen en afdelingsplanningen voor het nieuwe kalenderjaar. De definitieve jaarrapportage over het afgelopen kalenderjaar wordt gewoonlijk rond februari vastgesteld in dezelfde periode als het vaststellen van de nieuwe werkplannen voor het lopende kalenderjaar, waarmee de cirkels rond zijn.



Bijlage III – Vraag en Antwoord over modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving

- ***Waarom worden de kwaliteitscriteria niet gewoon in een AMvB vastgelegd?***

De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving is een eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Dit is door de wetgever erkend in het wetsvoorstel VTH, waarin de regeling van de kwaliteit aan gemeenten en provincies is overgelaten. De procescriteria zijn en blijven in het Besluit omgevingsrecht geregeld.
- ***Hoe wordt er in de modelverordening verwezen naar kwaliteitscriteria 2.1?***

De modelverordening verwijst uitdrukkelijk naar de kwaliteitscriteria 2.1. Niet alleen in de considerans maar ook in artikel 1 is een uitdrukkelijke verwijzing opgenomen. De versie “2.1” is uitsluitend om wetstechnische redenen niet uitdrukkelijk vermeld in artikel 1. Dat neemt niet weg dat de redactie zodanig is, dat — zoals ook is toegelicht — onder kwaliteitscriteria moet worden verstaan de huidige kwaliteitscriteria 2.1 en de toekomstige opvolgers daarvan.
- ***Het wetsvoorstel vth maakt onderscheid tussen basistaken en overige wabo-taken voor wat betreft het voldoen aan kwaliteitscriteria. Waarom maakt de modelverordening dat onderscheid niet?***

De modelverordening zet kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht of de vergunningverlening voorop, ongeacht wie daarvoor het bevoegd gezag is. Daarmee is eveneens beoogd te bereiken dat de modelverordening geen invloed heeft op de vraag waar een taak wordt uitgevoerd. In het wetsvoorstel is een ander uitgangspunt gekozen, omdat het daar slechts gaat om regeling van het basispakket voor omgevingsdiensten.
- ***Wanneer worden de kwaliteitscriteria 2.1 herzien?***

De verdere ontwikkeling van de kwaliteitscriteria is nog onderwerp van gesprek. IPO en VNG zijn hier mee bezig. Uiteraard wordt I&M vanuit de stelselverantwoordelijkheid hierbij betrokken. Gemeenten en provincies worden bij een aanpassing van de criteria nauw betrokken net als dat bij de vorige herziening is gebeurd.
- ***Hoe geeft lenM invulling aan de stelselverantwoordelijkheid op het onderdeel kwaliteit van de uitvoering?***

In het wetsvoorstel VTH wat op dit moment in de Tweede Kamer ligt geeft de Minister aan dat men 3-jaarlijks onderzoek wil gaan uitvoeren naar de kwaliteit van de uitvoering door gemeenten en provincies. Als de kwaliteit van de uitvoering onvoldoende is dan behoudt de minister zich het recht voor om hier alsnog regels voor te stellen.
- ***Wat zijn kwaliteitsdoelen? En hoe kun je die uniform vastleggen?***

Kwaliteitsdoelen zijn de doelen die het bevoegd gezag met het kwaliteitsbeleid beoogd te dienen. Deze beleidsdoelen moeten op basis van artikel 7.1 van het Besluit omgevingsrecht gesteld worden. De modelverordening regelt waarover deze doelen in ieder geval moeten gaan. In bijlage IV is een handleiding te vinden om kwaliteitsdoelen vast te stellen.

- ***Doordat er voldaan moet worden aan kwaliteitscriteria voor alle wabo-taken lijkt het alsof alle wabo-taken naar de omgevingsdienst overgedragen moeten worden. Is dit de bedoeling van de modelverordening?***

Dit is uitdrukkelijk niet het geval. De brede reikwijdte is juist bedoeld om vanuit de kwaliteitscriteria geen prikkels te geven voor de plaats waar taken worden uitgeoefend maar uitsluitend naar de kwaliteit zelf. De modelverordening heeft niet de bedoeling om te dwingen tot het overdragen van taken.

- ***Is het verplicht om bij de voorbereiding van de verordening kwaliteit ingezetenen en belanghebbenden te betrekken d.m.v. inspraak?***

De Gemeentewet en de Provinciewet regelen dat resp. de gemeenteraad en provinciale staten bevoegd zijn om verordeningen vast te stellen. Ook is daarin geregeld dat resp. burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten belast zijn met de voorbereiding daarvan. Daarbij kan ook horen het betrekken van belanghebbenden.

Over inspraak is in de Gemeentewet en Provinciewet bepaald dat een verordening moet worden vastgesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van provinciaal beleid worden betrokken. De meeste gemeentelijke en provinciale inspraakverordeningen volgen de lijn dat in principe inspraak wordt verleend t.a.v. voornemens tot het vaststellen/wijzigen van beleid. Soms wordt geregeld dat ook op de voorbereiding van (wijzigingen van) algemeen verbindende voorschriften inspraak moet worden verleend. Alleen als uit de inspraakverordening van uw gemeente of provincie blijkt dat het laatste het geval is, zult u over een ontwerp van de verordening kwaliteit de mening van de inwoners en bedrijven van uw gemeente of provincie moeten vragen. Tenzij de verordening kwaliteit onder een uitzonderingsregel van de inspraakverordening valt. Over het algemeen worden in gemeentelijke en provinciale inspraakverordeningen de volgende uitzonderingen genoemd:

- beleidsvoornemens die hoofdzakelijk betrekking hebben op interne of organisatorische aangelegenheden van de gemeente;
- uitvoering van regelingen van hogere overheden waarbij van enige beleidsvrijheid geen sprake is;
- indien de uitvoering van het betreffende beleid dermate spoedeisend is dat inspraak niet kan worden afgewacht;

Als een dergelijke uitzondering van toepassing is, wordt geen inspraak verleend en kunnen burgemeester en wethouders resp. gedeputeerde staten direct aan de gemeenteraad resp. provinciale staten voorstellen om de (op het niveau van de omgevingsdienst afgestemde) verordening kwaliteit vast te stellen. Van belang is derhalve om te bezien of de voor uw gemeente of provincie geldende inspraakverordening inspraak verplicht stelt op algemeen verbindende voorschriften en welke uitzonderingen op deze verplichting geformuleerd zijn.

Welke vormvereisten gelden t.a.v. de verordening kwaliteit?

Artikel 5.4 en 5.5 van het wetsvoorstel VTH stelt de volgende eisen aan de verordening kwaliteit:

- de regels aangaande het basistakenpakket zijn uniform op het niveau van de met die taken belaste omgevingsdienst (5.4 lid 2).
- B&W en GS dragen m.b.t. de regels aangaande het basistakenpakket zorg voor de onderlinge afstemming binnen de omgevingsdienst (5.4 lid 3).
- over de provinciale verordening (regels over basistakenpakket, plustaken en thuishaken) wordt de Minister van Infrastructuur & Milieu en het College van procureurs-generaal gehoord (5.4 lid 1 aanhef en onder a en 5.5).
- over de gemeentelijke verordening (regels over basistakenpakket, plustaken en thuishaken) worden gedeputeerde staten gehoord (5.4 lid 1 aanhef en onder b en 5.5).

VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING VROM-TAKEN

Handleiding implementatie output- & outcomecriteria



Vergunningverlening, toezicht en handhaving VROM-taken
Handleiding implementatie output- & outcomecriteria

Colofon

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12, 2514 JS Den Haag

T: 070-3738020

E: informatiecentrum@vng.nl

I: www.vng.nl

Twitter: @VNGemeenten

Februari 2012



Inhoud

1. De functie van deze handleiding	7
2. Karakter output- en outcomecriteria	9
3. De verhouding tot de input- en throughput-criteria	11
4. Normeringsfuncties	13
5. Plaats in de beleidscyclus	15
6. Groeiproces naar beter	17
7. Stappenplan om te komen tot output- en outcomecriteria	19
8. De deelnemers	21
9. Implementatie	23
10. Output- en outcomecriteria en indicatoren	25



1. De functie van deze handleiding

Voor u ligt de Handleiding implementatie output- en outcomecriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving VROM-taken. Deze handleiding is bedoeld voor bestuurders en ambtenaren van gemeenten en provincies als hulpmiddel bij het vaststellen van output- en outcomecriteria. Output- en outcomecriteria zijn een betrekkelijk nieuw fenomeen binnen het omgevingsrecht. De criteria maken uw ambities en uitkomsten bij de uitvoering van beleid concreet.

De fundamenteën voor de output- en outcomecriteria zijn:

- Minimeisen uit de wetgeving;
- Uw eigen vastgestelde beleid, zoals een toekomstvisie, structuurvisie, milieubeleidsplan, omgevingsplan, begroting, coalitieakkoord en dienstverleningsnormen;
- Prioriteiten op basis van risicoanalyses.

In de paragrafen 2 t/m 6 van deze handleiding worden de rol en het belang van output- en outcomecriteria toegelicht. Het stappenplan in paragraaf 7 en de tips in de daaropvolgende paragrafen helpen

u het proces te organiseren om uw criteria voor het VTH-beleid vast te stellen. Het is essentieel dat de criteria worden geformuleerd in een samenspel tussen bestuur en de ambtelijke organisatie. Raad en college stellen de kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of handhavingsplan. Ambtelijke experts leveren input en toetsen de uitgangspunten op haalbaarheid en consistentie.

Deze handleiding is gebaseerd op een pilot voor het vaststellen van output- en outcomecriteria die in 2011 is uitgevoerd bij de gemeenten Breda, Bronckhorst, De Wolden, Hengelo en Leeuwarden.¹ In deze handleiding leest u ook de ervaringen van deze gemeenten en hun uitgangspunten bij het vaststellen van de criteria.

Betty Bannink, sectormanager Bouwen Wonen en Milieu van de gemeente Leeuwarden: "De uiteindelijke outcome is het realiseren van de intentie van de wet: een veilige en gezonde leefomgeving met een hoge klanttevredenheid. Daar gaat het om."

¹ Zie eindrapport output- en outcomecriteria op www.vng.nl/rud



2. Karakter output- en outcomecriteria

De term 'criteria' kan doen vermoeden dat er sprake is van harde of afrekenbare eisen. Dat is echter bij output- en outcomecriteria niet aan de orde. Deze criteria benoemen het ambitieniveau van de gemeente of provincie, bovenop het minimale niveau dat is vastgelegd in de wet. De criteria geven tevens de gewenste opvattingen van de buitenwacht weer over het optreden van een gemeente of provincie. Het handelen van de overheid wordt voor de burgers en het bedrijfsleven zichtbaar in aspecten als behandeltermijnen, de mate van transparantie, de communicatie en de efficiëntie van processen.

Hoofd Handhavingdienst van de samenwerkende gemeenten in Zuid-West Drenthe Peter Post: "Handhaving komt vaak negatief in het nieuws, meestal als er iets misgaat. Dat willen we natuurlijk voorkomen, daarom is tijdig overleg met de raad nodig over de prioriteiten. Bijvoorbeeld: wil je als gemeente 24 uur online beschikbaar zijn of kan het wat minder? Met behulp van de outcomecriteria geef je de raad een instrument voor het horizontale toezicht op het college."



3. De verhouding tot de input- en throughput-criteria

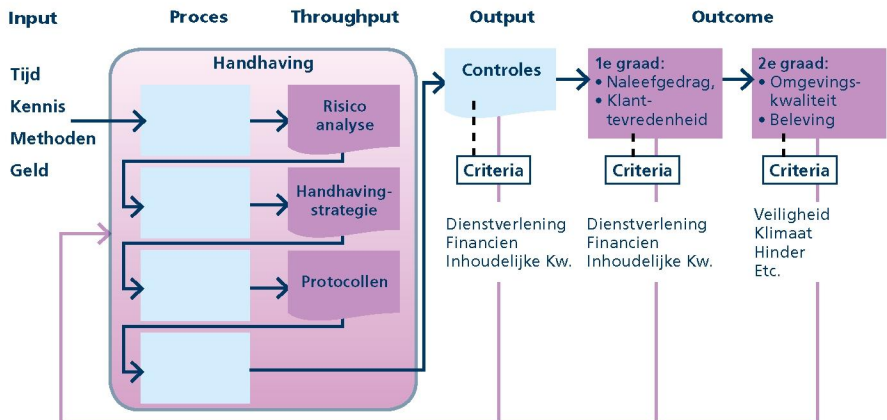
De modellering van de kwaliteitscriteria is gebaseerd op een scheiding tussen de begrippen input, throughput, output en outcome. Voor de input en throughput zijn al criteria beschreven in de wet en in de zogenoemde KPMG-criteria. Deze criteria hebben betrekking op de bedrijfsvoering.

De criteria voor de output en outcome hebben een andere grondslag en een ander karakter. De output- en outcomecriteria zijn gericht op de diensten en producten die buiten de organisatie worden afgenomen.

- Input: mensen, middelen en tijd;
- Throughput: processen die moeten leiden tot producten zoals vergunningen, toezicht (rapporten) en handhaving (beschikkingen);
- Output: aantal vergunningen, aantal toezichtsacties, aantal handhavingsbeschikkingen, subsidies, voorlichting, etc;
- Outcome: omgevingskwaliteit, beleving van veiligheid, etc. Een voorbeeld van een dergelijk criterium is: '95% van de klanten van de gemeente is tevreden over de wijze van afhandeling van hun verzoek, vraag of klacht'.

De doelen in de outcomecriteria kunnen op hun beurt fungeren als input voor de inzet van mensen, middelen en tijd. Daarmee is de beleidscyclus gesloten.

Hieronder staat ter illustratie het model voor toezicht/handhaving. Zo'n model kan ook worden gemaakt voor vergunningverlening.²



Illustratie 1: procesmodel output en outcome handhaving

Erik Lievers, wethouder gemeente Hengelo: "Output- en outcomecriteria gaan over de resultaten en vooral de effecten van het beleid. Wat merkt de burger van Hengelo van de uitvoering van de regels voor vergunningverlening en handhaving? Welke resultaten willen we bereiken en welke prioriteiten stellen we? In Hengelo hechten we veel waarde aan de dialoog tussen college en raad. De output- en outcomecriteria zijn daarom ambtelijk voorbereid, maar uiteindelijk tijdens een workshop met college- en raadsleden vastgesteld. Uiteindelijk doen we het allemaal voor de stad. En wie kan er beter meedenken over wat we voor onze burgers willen bereiken dan onze volksvertegenwoordiging?"

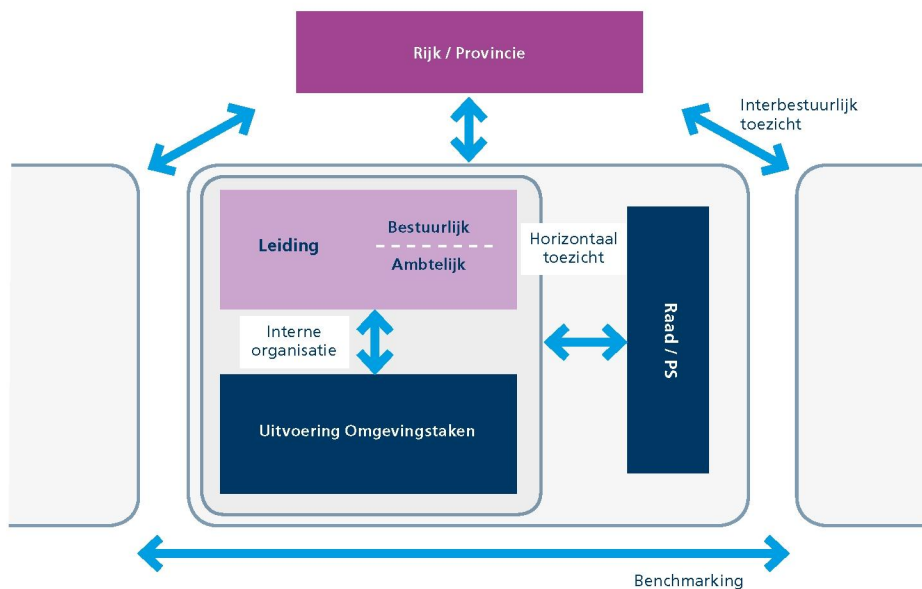
² Zie voor een volledige beschrijving van de werking van de output- en outcomecriteria het eindrapport op www.vng.nl/rud



4. Normeringsfuncties

De output- en outcomecriteria hebben vier normeringsfuncties:

1. Instrument voor de gemeenteraad of provinciale staten voor het **horizontale toezicht** op de colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) / Gedeputeerde Staten (GS) en voor de kaderstelling.
2. Aandachtspunt voor het **interbestuurlijk toezicht** (het verticale toezicht): de toezichthouder kan de criteria als maatstaf gebruiken bij de wettelijke toetsing.
3. **Maatstaf voor het functioneren van de eigen organisatie** binnen de kaders van het omgevingsrecht.
4. **Basis voor benchmarks**: onderlinge vergelijkingen tussen vergelijkbare organisaties en benoeming van het hoogste prestatieniveau als richtlijn.



Illustratie 2: Doelstellingen output- en outcomecriteria.

Rudy Heil, teamleider Omgevingsrecht van vijf Drentse gemeenten:
 “We hebben hier vanuit verschillende gemeenten gezamenlijk gewerkt aan de output- en outcomecriteria. Dat bleek een succesvolle formule, want de problematiek en situaties ontlopen elkaar niet zo veel. Elke raad stelt vervolgens zelf de ontwikkelde criteria definitief vast.”



5. Plaats in de beleidscyclus

Vanuit het primaat van het toezicht en de kaderstelling ligt het voor de hand om de implementatie van de output- en outcomecriteria zoveel mogelijk in het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) van de organisatie onder te brengen, bij voorkeur in de cyclus van:

- Kadernota/voorjaarsnota
- Begroting
- Jaarrekening

Hiermee zijn er, verspreid over de jaarplanning, verschillende momenten waarop college en raad met elkaar spreken over het taakveld VTH, in samenhang met andere beleidsvelden. Duurzaamheid, milieubeleid, ruimtelijke ontwikkeling, economie en landbouw zijn beleidsvelden die beïnvloed worden door de inzet en prestaties op het taakveld VTH. Buiten deze bestuurlijke samenhang komt het taakveld VTH nog afzonderlijk op de bestuurlijke agenda vanwege de wettelijke verplichting om jaarlijks een milieu-uitvoeringsprogramma en een handavingsuitvoeringsprogramma vast te stellen.

Wethouder Isabelle Diks van Leeuwarden: “Wat de gemeente doet met vergunningverlening, grijpt vaak diep in in de privésfeer, of in de bedrijfsvoering van een ondernemer: ‘Jouw vrijheid houdt op waar die van mij begint.’ We moeten zorgen dat mensen elkaar zo min mogelijk storen. Dat begint met duidelijk maken hoe de regels in elkaar zitten en voorkomen dat er rechtsongelijkheid ontstaat. Wij willen dat heel transparant doen, er valt niets te marchanderen.”



6. Groeiproces naar beter

In één stap de perfecte output- en outcomecriteria ontwikkelen is welhaast onmogelijk. U kunt de criteria zien als indicatoren, die de beweging gaande houden naar continue verbetering van de kwaliteit van uitvoering van omgevingsrecht.

Uit werkconferenties en consultaties van bestuurders blijkt dat er vooral behoefte is aan output- en outcomecriteria op het gebied van:

- Dienstverlening;
- Uitvoeringskwaliteit;
- Veiligheid;
- Financiën;
- Duurzaamheid.

Deze opsomming is niet limitatief. Ook de inhoudelijke afbakening is onderhevig aan groeiprocessen. De aandachtsgebieden kunnen veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen en lokale, regionale of landelijke kwesties of incidenten.

Rob Hilarius, afdelingshoofd Vergunningen gemeente Hengelo:
“Bij vergunningaanvragen lijkt het vaak vooral te draaien om het persoonlijke belang van de aanvrager. Dat bij de behandeling van een vergunningaanvraag ook wordt gekeken naar de belangen van de buurman, de gevolgen voor de leefomgeving, het milieu en het behoud van onze mooie groene planeet, is bij het grote publiek vaak minder goed bekend. Ons beleid is dan ook niet gericht op die ene individuele aanvrager, maar op de effecten die zijn aanvraag heeft voor zijn omgeving. Het is dan ook niet meer dan logisch dat we willen kunnen sturen op die effecten, de outcomecriteria.”



7. Stappenplan om te komen tot output en outcomecriteria

Een werkvorm om een eerste set output- en outcomecriteria te formuleren is een **workshop**. De vijf gemeenten die in de pilot een workshop hebben georganiseerd, zijn tevreden over dit middel en geven tien waardevolle aandachtspunten voor de voorbereiding van een dergelijke workshop:

1. Bereid de workshop voor met de inhoudelijk meest betrokken ambtenaren. Bepaal welke beleidsvelden voor de output- en outcomecriteria in uw gemeente het meest kansrijk zijn. Raadpleeg relevante nota's en beleidsstukken op al aanwezige output- en outcomecriteria en verwerk deze in een voorzet. Bepaal in de voorbereiding de doelgroep. Nemen ambtenaren deel aan de workshop of (ook) leden van de raad of het college?;
2. Zoek een onafhankelijk gespreksleider die:
 - het werkveld kent;
 - op een prikkelende manier het gesprek kan leiden;
 - geen specifiek belang heeft bij de uitkomsten.

3. Bereid samen met de gespreksleider de workshop voor. Beperk de duur van de workshop tot twee uur. Verwerk de thema's in een presentatie via stellingen. Op www.vng.nl/rud is een standaardpresentatie te vinden met suggesties voor stellingen per aandachtsveld.
4. Stel een groep deelnemers samen van maximaal vijftien personen uit diverse disciplines, dit bevordert een goed gesprek (zie ook paragraaf 8).
5. Verstuur de uitnodigingen naar de deelnemers. Vermeld in de uitnodiging naar de deelnemers duidelijk wat er van hen verwacht wordt tijdens de workshop;
6. Start de workshop met een korte introductie om alle deelnemers op de hoogte te brengen van de betekenis van output- en outcomecriteria en maak duidelijk wat er van hen gevraagd wordt;
7. Voer de discussie structureel per thema. Vat na elk onderdeel de conclusies samen, bijvoorbeeld op een flip-over.
8. Geef ter afsluiting een overzicht van de voorgestelde output- en outcomecriteria ter bevestiging en vat ze samen;
9. Zorg dat binnen twee weken de concept-rapportage aan alle deelnemers verzonden is. Vraag om respons binnen twee weken;
10. Maak duidelijke afspraken over het vervolgtraject. Enige suggesties:
 - Worden de resultaten aan raad en/of college ter informatie en/of besluitvorming voorgelegd?
 - Vindt implementatie plaats langs de reguliere lijn van het Omgevingsprogramma?
 - Worden de criteria opgenomen als onderdeel in de planning & controlecyclus en dus in de programma- en productbegroting?
 - Anders

Burgemeester Henk Aalderink van de gemeente Bronckhorst:
"Die workshop was erg nuttig. Je dwingt elkaar om meer aandacht te geven aan de maatschappelijke effecten van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Het gaat er niet alleen om wat je zelf doet als gemeente, het gaat om het maatschappelijk effect, de outcome dus."



8. De deelnemers

Uit de proeven met workshops in vijf gemeenten is gebleken dat het nuttig is om met een gezelschap van tussen de acht en vijftien personen output- en outcomecriteria te formuleren. De groep bestaat bij voorkeur uit zowel bestuurders als ambtenaren uit zoveel mogelijk verschillende terreinen (o.a. handhaving, vergunningverlening, dienstverlening, milieu).

Deelname van raadsleden aan de workshop is aan te bevelen. Ten eerste bevordert hun deelname de bruikbaarheid voor het horizontale toezicht, één van de doelen van de criteria. Ten tweede zijn raadsleden meestal niet-professionals die kunnen helpen voorkomen dat de criteria te veel in vakjargon worden geformuleerd.

Johan van Cranenburgh, afdelingshoofd van de gemeente Bronckhorst: "Net zoals veel andere gemeenten en de VNG leggen wij de lat hoog, dat dwingt tot gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor VTH. De workshop helpt heel goed om die verantwoordelijkheid ook plaatselijk waar te maken met eigen richtlijnen. Het is dan ook heel goed om de workshop ook toepasbaar te maken voor de raad."



9. Implementatie

De ervaring leert dat het aan te bevelen is om met een beperkte set criteria te beginnen. Zo kan de organisatie wennen aan het werken met deze criteria en kunnen ze vervolgens aangescherpt of uitgebreid worden.

Het college kan de output- en outcomecriteria ter vaststelling voorleggen aan de raad. Daarmee vindt de uitvoeringspraktijk zijn formele verankering. Via de openbaarheid van raadsbesluiten is hiermee meteen maatschappelijke transparantie gegarandeerd.

Vervolgens kunnen de output- en outcomecriteria VTH worden opgenomen in de programma- en productbegroting.

Wethouder Isabelle Diks, gemeente Leeuwarden: "Duurzaamheid is de rode draad in mijn portefeuille. En dan vooral gericht op de effecten van wat wij doen op de lokale samenleving. Daar gaat het om bij de output- en outcomecriteria VTH. Handhaven moet je eigenlijk niet willen. Het doel is dat mensen het uiteindelijk zelf allemaal goed doen. Wij zetten met onze criteria en ambities dan ook echt in op preventie."



10. Output- en outcome criteria en indicatoren

De tabel op de volgende pagina geeft een globaal overzicht van mogelijke criteria. In de bijlage bij het integrale rapport (www.vng.nl/rud) staat het volledige overzicht van criteria met een toelichting.

Aspect	Criterium / indicator
<p>Dienstverlening</p> <p><i>Definitie: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden) • Aantal aanspraken Wet Dwangsom
<p>Uitvoeringskwaliteit</p> <p><i>Definitie: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt aan de omgevingsdoelen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Naleefgedrag (inclusief trends) • Tendens in succesratio beroeps- en bezwaarprocedures • Tendens in incidenten • Relatief aantal handhavingverzoeken • Recidive • Bijdrage aan omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld verminderen CO2-uitstoot, bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen) • Klachten, tendens per aspect (bijvoorbeeld geur) en tendens per gebied
<p>Veiligheid</p> <p><i>Definitie: de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gevoel van veiligheid of onveiligheid (en de tendens daarin) • Mate van inzicht van de burger in de veiligheidsituatie; • Berekende risico (EV) • Tendens in het onderwerpspecifieke naleefgedrag • Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers
<p>Financiën (en bedrijfsvoering)</p> <p><i>Definitie: de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Kosten VTH in relatie tot de outcome (en de tendens daarin) • Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot de outcome
<p>Duurzaamheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In 2014 10%¹ CO2-uitstoot vanuit gemeentelijke 'eigendommen' ten opzichte van 2010

¹ Percentage nog nader te bepalen evenals wijze van monitoring en evaluatie

