

Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht (milieu) Den Haag 2016.

ALGEMEEN

Deze verordening regelt de kwaliteit van de in opdracht van het college van burgemeester en wethouders uitgevoerde vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken (VTH) van het omgevingsrecht door de Omgevingsdienst Haaglanden. 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 strafrecht. Een deel van de afspraken uit 2009 is verankerd in de gewijzigde Wabo, die op 14 april 2016 in werking is getreden.

2. Reikwijdte: een verantwoordelijkheid voor kwaliteit

Deze verordening gaat uit van een verantwoordelijkheid van de gemeente voor de kwaliteit van de VTH taken. De wettelijke grondslag (-en verplichting) vloeit voort uit artikel 5.4 lid 1 onder b Wabo juncto artikel 5.3 lid 4 Wabo. Dat wil zeggen dat als vertrekpunt voor deze verordening wordt genomen de taken milieu die krachtens de wet in opdracht van het college van burgemeester en wethouders door de Omgevingsdienst Haaglanden worden verricht. Voor de overige taken op het gebied van toezicht, handhaving en vergunningverlening die de gemeente uitvoert, de zogenaamde thuistaken, zal een separaat beleidsplan worden opgesteld ten aanzien van de kwaliteitsborging.

De eisen die op grond van deze verordening aan de opdracht van de omgevingsdienst gesteld worden, berusten op de kwaliteitscriteria 2.1 waarvoor een dynamische begripsbepaling is opgenomen in artikel 1 van de verordening en die door de omgevingsdienst toegepast dient te worden volgens de regel “comply or explain” (zie daarover verder artikelsgewijs toelichting bij artikel 5).

Het college van burgemeester en wethouders, als Wabo-bevoegd gezag zal, 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 Omgevingsdienst Haaglanden, waar het de VTH-taken betreft, in het licht van die doelen worden beoordeeld. Tot slot regelt deze verordening dat de gemeenteraad, in het kader van het horizontale toezicht, inhoudelijk debat voert over de hoofdlijnen van het meerjarige kwaliteitsbeleid dat door het college van burgemeester en wethouders wordt gevoerd.

3. Hoofdlijnen van de kwaliteitsverordening

De verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht vormt het kader voor de kwaliteit van de uitvoering van de Wabo-taken door de in opdracht van de gemeente handelende Omgevingsdienst Haaglanden. De verordening drukt de commitment uit van de gemeenteraad 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 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.

In de praktijk zijn verschillende kaders gebruikelijk voor het beoordelen van de kwaliteit van de Omgevingsdienst Haaglanden, door het college van burgemeester en wethouders en tot slot door de gemeenteraad. Vertrekpunt zijn de kwaliteitscriteria 2.1 (die zijn verankerd in artikel 1 en artikel 5, zie voor een toelichting het artikelsgewijze deel) die door het bevoegde gezag 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 het college van burgemeester en wethouders. Hiervoor is input nodig van de Omgevingsdienst Haaglanden en van de interne gemeentelijke organisatie. Het college van burgemeester en wethouders zal dus beoordelen "of het goed gaat" op basis van de geformuleerde beleidsdoelen voor de dienstverlening, uitvoeringskwaliteit van producten/diensten en de financiën.

Uiteindelijk zal het college van burgemeester en wethouders hierover verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. De leden van de gemeenteraad vormen ook een eigen oordeel "of het goed gaat" in het licht van de kwaliteit van het milieu. De kaders voor de beoordeling door de gemeenteraad worden overgelaten aan het politieke debat over kwaliteit.

4. Doelen voor kwaliteit

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 onderwerpen bepaald waarop de doelen voor kwaliteit 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.

5. 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, onder andere gelet op wijzigingen in de omringende wetgeving, een levend instrument blijven. Dit betekent dat de kwaliteitscriteria op termijn in brede samenwerking met andere gemeenten en provincies en omgevingsdiensten geactualiseerd moeten worden. Hetzelfde geldt voor de doelen en de daarvoor gehanteerde indicatoren, die door bevoegde gezagen worden gebruikt.

6. 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. Daarbij is het van groot belang te beseffen dat een tijdige en transparante uitvoering van bestaande verplichtingen bijdragen aan de mogelijkheid voor de ambtelijke diensten, de bevoegde colleges en de politiek-bestuurlijke overwegingen van de gemeenteraad om ieders rol in de kwaliteitsketen te kunnen spelen. De verordening is vanuit deze bestaande competentieverdeling gericht op horizontaal toezicht. Van regeldruk voor burgers en bedrijven is geen sprake.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

In dit artikel zijn slechts begrippen opgenomen die niet al met een begripsbepaling zijn gedefinieerd in de Wabo. Als betrokken wetten worden aangemerkt de Wabo zelf, en de wetten bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo, voor zover bij of krachtens die wetten is bepaald dat hoofdstuk 5 van de Wabo van toepassing is.

Een belangrijk begrip in deze verordening is kwaliteitscriteria. De kwaliteitscriteria waar het hier om gaat zijn - thans - de bekende kwaliteitscriteria 2.1 voor VTH, die in brede samenwerking door de bevoegde gezagen zijn ontwikkeld en beschikbaar zijn 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 bepalingen ten aanzien van omgevingsdiensten in artikel 5.3 van de Wabo.

Artikel 2

De reikwijdte van de verordening heeft een inhoudelijke afbakening en een afbakening naar bevoegd gezag. Ten eerste moet het gaan om de uitvoering of handhaving van de betrokken wetten. De terminologie “uitvoering en handhaving” is overgenomen uit de wet en wordt ook gehanteerd in het Besluit omgevingsrecht zoals dat op grond van de Wabo zal worden gewijzigd. “Uitvoering en handhaving” betekent dan vergunningverlening, toezicht en handhaving van de wetten, bedoeld in artikel 5.1 van de Wabo. Ten tweede moet het gaan om de uitvoering en handhaving van de genoemde wetten in opdracht van het college van burgemeester en wethouders door de Omgevingsdienst Haaglanden.

Artikel 3

Dit artikel is van belang in verband met de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Ingevolge de systematiek van het Besluit omgevingsrecht, is de jaarlijkse beoordeling van en rapportage over kwaliteit een taak voor het bevoegd gezag. Dat wil zeggen: het college van burgemeester en wethouders. Bezien vanuit de Gemeentewet, is kaderstelling juist de taak van de gemeenteraad.

De kaderstellende rol krijgt allereerst gestalte door de vaststelling van deze verordening als geheel. Daarnaast is het echter, gelet op de samenhang met het Besluit omgevingsrecht, van belang uitdrukking te geven aan het feit dat de gemeenteraad vooral vanuit de hoofdlijnen betrokken is bij het beleid en zal toezien op de continuïteit van de kwaliteit over meerdere jaren.

Het horizontale toezicht door de gemeenteraad op het (regionale) uitvoerings- en handavingsbeleid door het college van burgemeester en wethouders zal daarom plaatsvinden in het licht van het strategische beleid dat op hoofdlijnen wordt gevoerd.

Artikel 3 richt zich tot de gemeenteraad. Indirect is dit artikel eveneens van belang voor het college van burgemeester en wethouders, en de omgevingsdienst die in hun opdracht werkt, omdat de rol van de gemeenteraad zich juist bij de meerjarenprogrammering en hoofdlijnen laat gelden. Voor het waarmaken van deze rol, beschikt de gemeenteraad reeds over de mogelijkheden die de organieke wetgeving hen biedt.

Om deze rol waar te kunnen maken is het vanzelfsprekend van belang dat het college van burgemeester en wethouders de gemeenteraad daartoe door tijdige informatieverstrekking in staat stelt. Dat daarvoor eveneens informatie van de omgevingsdienst van belang kan zijn, spreekt voor zich en is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen en de opdracht aan de omgevingsdienst voldoende gewaarborgd.

Artikel 4

Artikel 7.2, eerste lid van het Besluit omgevingsrecht verplicht het college van burgemeester en wethouders om beleid te formuleren voor de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt voor zowel handhaving als 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 Besluit omgevingsrecht inhoudelijk open. Dit artikel strekt ertoe een inhoudelijke ambitie te geven aan de procesverplichting om kwaliteitsbeleid te vormen.

Er wordt voorgeschreven dat het college van burgemeester en wethouders naar de kwaliteit van de uitvoering en handhaving moet 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/ diensten en om financiën.. 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 het bevoegd gezag.

Artikel 5

Dit artikel geeft een verankering aan de kwaliteitscriteria 2.1 en de opvolgers daarvan. 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. Van de naleving van de kwaliteitscriteria zal daarom jaarlijks mededeling gedaan moeten worden aan de gemeenteraad. Het gaat hier om een belangrijke inhoudelijke mededelingsplicht die kan worden meegenomen in bestaande jaarlijkse rapportages, in de op grond van het Besluit omgevingsrecht op te stellen documenten.

Omgekeerd wil het evenmin zeggen dat, als de criteria (nog) niet in alle relevante taken worden toegepast, dat de kwaliteit per definitie te wensen zal overlaten. In dit geval zal echter wel gemotiveerd moeten worden waarom de criteria niet toegepast zijn of konden worden en op welke andere wijze 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.

Besluitvorming:

Gezien het vorenstaande stelt het college de raad voor het volgende besluit te nemen:

de raad van de gemeente Den Haag,

gezien het voorstel van het college van 21 juni 2016;

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

gehoord het college van gedeputeerde staten van de Provincie Zuid-Holland.

Besluit:

Vast te stellen de Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht (milieu) Den Haag 2016.

Paragraaf 1. Algemene bepalingen

Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze verordening en de 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 die krachtens de wet in opdracht van burgemeester en wethouders door de Omgevingsdienst Haaglanden worden verricht.

Paragraaf 2. Kwaliteit

Artikel 3. Betrokkenheid van de raad

De raad ziet toe op de hoofdlijnen van het beleid voor de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van de voor de gemeente vastgestelde beleidskaders voor milieu.

Artikel 4. Kwaliteitsdoelen

1. Burgemeester en wethouders beoordelen de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten in het licht van daarvoor door hen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht gestelde doelen.
2. De doelen van de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten, bedoeld in artikel 2, hebben in ieder geval betrekking op:
 - a. de dienstverlening;
 - b. de uitvoeringskwaliteit van diensten en producten;
 - c. de financiën.

Artikel 5. Kwaliteitsborging

1. Op de uitvoering en handhaving van de betrokken wetten uitgevoerd door de Omgevingsdienst Haaglanden in opdracht van burgemeester en wethouders zijn de kwaliteitscriteria van toepassing.
2. Over de naleving van de kwaliteitscriteria doen burgemeester en wethouders jaarlijks mededeling aan de gemeenteraad.
3. Voor zover de kwaliteitscriteria niet zijn of niet konden worden nageleefd, doen burgemeester en wethouders daarvan gemotiveerd opgave.

Paragraaf 3. Slotbepalingen

Artikel 6. Inwerkingtreding en citeertitel

1. Deze verordening treedt in werking de dag na de bekendmaking en werkt terug tot en met 1 juli 2016.
2. Deze verordening wordt aangehaald als: verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving Omgevingsrecht (milieu) Den Haag 2016.

Aldus besloten in de openbare raadsvergadering van 16 februari 2017.

De griffier,

De voorzitter,